91-05092/

PUBLIC SERVICE 2000

SERVING CANADIANS TOGETHER

PUBLIC SERVICE 2000 TASK FORCE ON STAFF TRAINING AND DEVELOPMENT

SECOND REPORT

MAY 1991

SECOND REPORT OF THE TASK FORCE ON STAFF TRAINING AND DEVELOPMENT

MEMBERS

Daniel Bevis Dewar (Chairman)
Canadian Centre for Management Development

Margaret Cottrell-Boyd
Canadian Centre for Management Development

Sherman Embree
Department of National Defence

Ruth Hubbard
Revenue Canada
Customs and Excise

Aimée Lefebvre-Anglin
Agriculture Canada

Jean-Claude Mercier
Forestry Canada

Nick Mulder
Supply and Services Canada

Peter Walker
External Affairs and International Trade

Suzanne Peters (Special Advisor)
Public Service Commission of Canada

Grant Botham
Canada Employment and Immigration Commission

Frederic Drummie
Indian and Northern Affairs Canada

Emmett Hossack
Transport Canada

Ole Ingstrup
Correctional Service Canada

Kristina Liljefors
Treasury Board of Canada Secretariat

Brian Morrissey
Fisheries and Oceans

Lynne Pearson
Public Service Commission of Canada

Martin Flood (Secretary)
Treasury Board of Canada Secretariat

TABLE OF CONTENTS

	Page
Executive Summary	1
Introduction	3
Chapter 1 - Training and Development Within a Culture of Continuous Learning	8
Chapter 2 - Service to the Public	14
Chapter 3 - Human Resource Management: A Training and Development Priority	25
Chapter 4 - Framework for the Training and Development of the Scientific Community	37
Chapter 5 - Initiatives Beyond Training and Development	40
Chapter 6 - Framework for Action	47
Summary of Recommendations	51

APPENDICES

- A Major Types of Government Service
- B Principles for Consultation
- C Examples of Modes of Consultation
- D Specific Training Implications from other PS 2000 Task Force Reports
- E Process and Acknowledgements

EXECUTIVE SUMMARY

The second report of the PS 2000 Task Force on Staff Training and Development identifies training and development strategies and priorities to meet the challenges of PS 2000. Following a review of the reports of the other nine Task Forces and the White Paper, the Task Force makes recommendations in the following areas:

- There must be a radical and essential shift in our way of thinking about training and development. This calls for the creation of a "Continuous Learning Culture." The Task Force recognizes that the absorption of this concept into the public service ethos will take time. Individual employees and departments should, however, take immediate steps to establish continuing learning as a public service value.

- Effective job-related training must be maintained and integrated into the PS 2000 priorities of improved service to the public and better management of people.

- Within the public service, service-wide communities should take the initiative as a group to ensure that their training and development needs are met in a planned, effective and cost-efficient manner. The Task Force recommends key components that should be included in a training and development framework for the scientific community.

- Training and development, while vital components of the implementation of PS 2000, must be integrated with the organizational and cultural changes faced by the public service.

- Each department should assess its present training and development needs in order to establish goals within the framework of PS 2000 objectives. Each should identify and cost training and development courses, programs and activities and determine how these can be integrated into a continuous learning culture. A description of these activities would constitute a multi-year training and development plan for each department, and the roll-up of all departmental plans would constitute the service-wide five-year training and development plan called for in the White Paper.

- There should be a special fund of $10 million established at the Treasury Board to underwrite pilot studies for new kinds of training courses or for research into new methods or technologies. The studies or research would be carried out by the Public Service Commission, the Canadian Centre for Management Development or by a lead department, and the product would have potential applicability across the public service. The Human Resources Development Council should set the priorities for projects resourced from the fund.

- Departments should establish a departmental resourcing policy on training and development including consideration of adopting a departmental "rule-of-thumb" (e.g., an average of four days annually per employee), and consideration of increasing the commitment to training and development by 10 percent a year over the next five years.

INTRODUCTION

This is the second report from the PS 2000 Task Force on Staff Training and Development. In the first report, the Task Force reviewed existing policies and objectives for training and development, as well as current organizations, systems and procedures. That report articulated some guiding principles and concepts, identified areas needing improvement, and made recommendations.

This second report focusses on the immediate implications of the PS 2000 initiative for training and development. After reviewing the reports of the other nine Task Forces and the White Paper, our Task Force has identified strategies and priorities necessary to meet the challenges of PS 2000. Specific training requirements identified in other Task Force reports are summarized in Appendix D.

Specific training and development strategies can provide only a partial response to the challenges of PS 2000. The rapid, pervasive and basic changes affecting the values and interests of our country and our workplace require a more fundamental shift in consciousness, one which will allow us to think of work itself as a creative learning experience. The globalization of the economy, new patterns of competition and of migration, changing technologies and shifts in social conditions and goals constantly challenge our knowledge and our methods of working. To respond to such changes and to keep the public service effective, individual employees and the organizations in which they work must adopt a new value -- continuous learning. What we call a "Continuous Learning Culture" should work in parallel to the other values of PS 2000.

The first chapter of this report defines the concept of continuous learning, sets it in the context of current thinking and suggests how such a value can be encouraged as part of the PS 2000 initiative.

Chapters 2 and 3 concentrate on the two main themes of change called for in the White Paper and throughout PS 2000 -- improved service to the public and better management of employees in the public service. These are presented as the chief training and development priorities in this report.

This emphasis on new priorities does not diminish the importance of skill and job-related training in the public service. The maintenance of a high standard of "how to" operational and program training is absolutely necessary to meet the objectives of PS 2000, although pressures on training budgets in recent years have made even this difficult. Nevertheless, our review suggests that effective job-related training

must be maintained. Improved service to the public and better human resource management must be considered not just as separate priorities or "add-on" courses, but as integral and fundamental perspectives underlying existing training. This report offers some strategies for the attainment of this objective.

Our Task Force received strong representation from the Professional Institute of the Public Service of Canada to address the training and development of its members, and senior managers in the scientific community expressed a strong desire to have a consistent and service-wide approach to training and development. Chapter 4 makes recommendations in this area.

In addition to training and development priorities, the Task Force recognizes that PS 2000 objectives will be achieved only through fundamental changes in values and habits. There must be innovation and change in leadership, in team building and commitment, in the collection and dissemination of information and in systems and procedures. Chapter 5 outlines how departments can plan organizational and cultural change initiatives in order to meet the global objectives of PS 2000.

The Task Force welcomes the commitment of the Government to a five-year training and development plan, and offers chapter 6 of this report as a source of advice on how to develop the initial plan.

The Task Force plans to produce further studies on specific topics that address PS 2000 objectives through integrated training and development policies and activities. They include:

- A more detailed examination of the training and development needed to improve service to the public, using the framework introduced in chapter 2.

- A discussion of the potential of technology to meet the training challenges of the federal public service, with recommendations to deal with identified barriers to the best use of technology as a training/learning tool.

- A review of standards for training, including better definitions of what should be counted as training, and better measures and evaluations of the overall success of the training effort across the public service.

Finally the Task Force re-affirms the guiding principles and concepts, and the recommendations set out in its first report. They are repeated here.

Guiding Principles and Concepts

- Training and development are investments in better government and better service to the public;

- PS 2000 will put more emphasis on individual responsibility and professionalism, requiring more knowledge and skills by individuals;

- Good human resource management and development policies will be necessary to attract and retain good people in the public service in the future;

- Training and development of staff are integral parts of management at all levels, embracing a broad range of activities and priorities of which classroom training is but one;

- There is a hierarchy of responsibility for training and development:
  - **individuals** are responsible for their own career development, for demonstrating a willingness to grow and learn on the job, and for taking full advantage of training and development opportunities provided;
  - **supervisors** are guides, mentors and counsellors and are responsible for ensuring that the worker has the skills and tools to do the job;
  - **departments** are responsible for the provision of an enabling framework at the corporate level;

- A hierarchy of needs and priorities must be dealt with from the perspective of the individual, of the department, and of the government as a whole;

- Resources must be related to needs and priorities and must be protected in the same fashion as capital investment funds;

- Equity in training and development means responding to the needs of the individual as well as to corporate needs; this includes the necessity of redressing previous inequities.

Recommendations

1. There must be a new emphasis on personal planning to meet individual training and career needs, separate from the performance appraisal system.

2. The determination of needs and priorities and the management of training and development must be emphasized as part of the role of supervisors and managers.

3. Primary responsibility for training must remain with departments.

4. Assessment of training and development needs at all levels must be strengthened.

5. There must be more rigorous assessment of the appropriateness and cost-effectiveness of various means of training and development.

6. The cost-effectiveness and management of existing corporate developmental programs should be reviewed.

7. Consideration must be given to new developmental experiences for public servants who demonstrate high performance, high potential or special need.

8. Training and development must be more carefully monitored to ensure equitable access and to meet employment equity objectives; members of employment equity groups should have a more than proportionate share of places in training and development programs identified as suitable for this purpose.

9. Treasury Board's role should be re-shaped to emphasize leadership, resource allocation, policy direction, evaluation and accountability; development and delivery of programs should remain with departments, the Public Service Commission and the Canadian Centre for Management Development.

10. Treasury Board policies should be recast to reflect the guiding principles and concepts with specific provisions relating to:
    - re-balancing emphasis on immediate job skills, future requirements and career development requirements;
    - revision of workforce adjustment training policy providing training for anticipated as well as current job vacancies.

11. Treasury Board policies and corporate systems and programs should be described in layperson's language in brochures/guides for individuals, supervisors, managers, etc.

12. In recognition of the integral role of training and development to human resources management, the Staff Training Council should be replaced by a new Human Resources Council with a broader mandate and with linkages to existing and potential groups dealing with training and development on a functional basis.

13. Existing training boards of the Staff Training Council should be retained but their mandates broadened to include developmental activities and programs.

14. The informal training co-ordination group of the Treasury Board Secretariat, the Public Service Commission and the Canadian Centre for Management Development should be formalized as the primary work group of the Human Resources Development Council.

15. The functions of central support and sharing of information, materials, facilities and technology should be performed on a collaborative basis by the Committee of Heads of Training, on behalf of the government as a whole.

16. The Canadian Centre for Management Development and the Public Service Commission should work out a co-operative arrangement to ensure that managers at all levels receive a continuum of consistent knowledge and skill development.

TRAINING AND DEVELOPMENT WITHIN A CULTURE OF CONTINUOUS LEARNING

PS 2000 offers a vision of a newly vital Canadian public service ready to meet the fundamental challenges of a rapidly changing world. These challenges include globalization, both in economics and in the realm of ideas and their communication, which has already had dramatic impacts on many aspects of public policy and practice. The counterpart phenomenon of localization as a response to the need for community and commitment is perhaps less well understood but equally challenging. Technological innovations, which will probably accelerate, pose new problems while offering a wide range of new opportunities for dealing with them. Changes in demographics and in social values have created new patterns of demand on governments and have modified the composition of the public service work force. The list goes on and on. Its principal characteristic is pervasive change, along with novelty, unpredictability and uncertainty.

Most PS 2000 Task Forces and the Government's White Paper on PS 2000 have responded to this vision of change by calling for greater flexibility, imagination and initiative in the public service of the future. Within this context, our Task Force is calling for the transformation of training and development. To achieve such a transformation, the public service must create a culture of change which values continuous learning as integral to its adaptability and responsiveness to the world around us.

In a culture of continuous learning, constant and rapid change is welcomed and engaged in actively and consciously. Change is seen as a stimulus for creativity and for active problem-solving while offering scope for continual individual growth and organizational adaptation. A culture of continuous learning sees the work environment as open to constant improvement and the worker as capable of constant achievement. In this culture, employees actively question, reflect upon and share in redefining the meaning of the work that they do. Conventional training as we know it to-day is a support for the continuous opportunity to learn while working.

As active learners, employees should:

- Participate collaboratively with other workers in reflection and questioning the nature of the work they do and its role in the larger organization;

- See themselves as catalysts that can change the organization;

- Believe that there is always room for self-improvement;
- See themselves in a relationship of reciprocal exchange and mutual enrichment with the organization; and
- Feel capable of making a contribution and of offering good ideas; feel worthy of being listened to.

By the same token, organizations that actively learn should:

- See themselves as flexible environments that can respond to employee initiatives;
- See themselves as constantly capable of improving;
- Offer employees clear reference points for learning, by defining the goals and purposes of the work to be accomplished; and
- Offer employees opportunities for reflection, questioning and sharing of new possibilities.

A continuous learning culture supports PS 2000 goals of empowerment and improved service to the public but offers an important refinement to the notion of empowerment. While both ask employees to take the initiative and managers to support employee creativity, empowerment as continuous learning offers safe parameters to exercise power as part of a shared learning experience. Defined as a learning relationship, empowerment means that employees and managers can learn together to work for best solutions. Empowered employees can explore and test innovations, co-operatively experimenting and solving problems. Managers can act as mentors and instructors, helping employees reflect on the organization and its overall mission, providing goals for effective employee creativity. Within this context, each individual and work team can help the organization to learn what better service can be, whether through more sensitive consultation, more responsive monitoring or increased responsiveness to clients.

The evolution of a learning culture in the public service is not a small step, but rather a huge leap in our ways of thinking about working. It calls for new ways of working and new roles in relation to conventional training and development. It also must become the basis of new attitudes and values on the part of individual public servants about their work and their careers. No one should expect in future to follow a public service career without continuous learning and/or retraining to keep "ahead of the curve" in contextual knowledge and new skills and work methods. This vision of a continuous learning culture should also characterize the values and

plans of departments for evolution into PS 2000 organizations. Departments must begin to see themselves as flexible and responsive organizations which can be improved by the people who work in them.

Although more work must be done on this subject in order that organizations and individuals can move towards a truly continuous learning culture, certain initiatives can be taken immediately and existing practices, policies and procedures can be re-applied within the context and spirit of such a culture. More specifically individual **employees** can take an active part by:

- Learning to learn by seeking ways and means to improve service to the public;
- Taking the initiative and responsibility for their own continuous learning;
- Participating in establishing mission statements for their department and individual work units, and conscientiously seeking to understand established objectives and working towards achieving them;
- Seeking opportunities to participate in optional learning situations such as "brown bag" seminars or discussions;
- Challenging traditional ways of doing business that seem inappropriate or outmoded, and seeking new solutions.

Individual **supervisors and managers** can encourage new and continuous learning and individual growth among employees by:

- Becoming active teachers, coaches and mentors;
- Offering constant feedback and encouraging employees to ask fundamental questions;
- Encouraging employees to work together to solve common problems;
- Actively listening to employees, clarifying expectations and soliciting information;
- Actively encouraging employees to suggest ways of solving operational problems and improving service to the client;

- Allowing employees to take risks and to learn from mistakes;

- Using matrix and "vertical-cut" work teams to solve problems;

- Offering diverse assignments and the opportunity to be exposed to a variety of managers;

- Exploring means of recognizing and reinforcing learning of all kinds, such as:
  - recognition of experiential learning as well as formal accreditation;
  - recognition of authorship throughout the organization for papers, projects, new ideas, improved service and other initiatives;
  - recognition of the capabilities and skills people gain in volunteer, community and other unpaid work, and seeking means to support these activities as off-the-job training.

Departments can:

- Establish a working environment conducive to productive continuous learning by:
  - listening actively to employee suggestions;
  - offering opportunities for reflection and collaborative problem-solving;
  - encouraging managers to discuss and revise work procedures and plans with employee participation.

- As a matter of departmental policy, ensure that employees are provided with:
  - orientation on the department and the federal government, particularly in the renewed values of service to the public;
  - basic knowledge and skill training required to do their immediate job;
  - training that will assist them to grow and learn on the job and keep current with changing technologies.

- Work actively towards a philosophy which encourages and supports employees to take charge of their own career development. This would include management policies, procedures and systems that actively support employee training objectives consistent with those of the department. Examples include departmental initiatives in such activities as:
  - a separate Personal Planning and Development Record which becomes a personal learning strategy for each individual;
  - self-funded sabbaticals;
  - assistance with re-location to gain experience when consistent with departmental needs;

- reimbursement of tuition for courses for upgrading of academic, technical or professional qualifications;
- intra-departmental and inter-departmental assignment programs;
- career counselling;
- alternative training and work opportunities to accommodate family situations such as single parenthood;
- training to sensitize managers to cultural differences and systemic barriers to full opportunity for employment equity target groups.

- Articulate as precisely as possible what the department sees as the knowledge, skill and ability requirements of its employees in the future and the kinds of education, training and experience that would be required to attain these; and communicate this information to *all* employees;

- Reward managers and supervisors who consistently demonstrate good people-management skills including the promotion and the practice with their employees of a continuous learning philosophy.

A continuous learning culture animated by such measures as these will encourage the development of the qualities of flexibility, imagination and initiative which will in turn allow the goals and values of PS 2000 to take root and flourish. It will foster confidence about change amongst public servants and complement the strategies of empowerment, delegation, accountability and decentralization of systems outlined in the White Paper.

The Task Force is aware that high-quality training can be ineffective if the job environment does not reinforce the skills or behaviours learned. Research suggests that over 80 percent of knowledge and skills acquired through formal training are extinguished after 30 days when they are not supported in the work environment. The vision of a continuous learning culture which underlies the conclusions and recommendations of this report offers the promise of a work environment in which formal training and development initiatives can most effectively create change to achieve PS 2000 objectives.

Particular immediate strategies are still necessary, and these form much of the body of this report. We have taken note that improved service to the public and better management of employees in the public service are the two leading objectives outlined in the White Paper. We believe therefore that training and development plans to implement PS 2000 should place priority on the pursuit of these two objectives and of the cultural and attitudinal changes to accompany and support

their accomplishment. This is the approach and framework for analysis used in the rest of this report.

SERVICE TO THE PUBLIC

> Canadians want a more accessible and visible public service, one that engages the public more in the decision-making process, and one that accepts new responsibilities. This new public service must seize the opportunity to help make Canada a leader in participatory government.

These words come from the Report of the PS 2000 Service to the Public Task Force and are at the heart of that Task Force's assertion that service to the public is the basic mission of a revitalized federal public service.

That report calls for major change in three areas:

> **Service**
> " Our public service organizations must become more client-centred and more effective in meeting citizens' needs and expectations. This will necessitate a significant shift in culture and values and will require a durable commitment by top management to these goals."

The concept of service is more complicated in government than in the private sector, and encompasses three levels. The Service to the Public Task Force categorized these as: policy development and program design; direct service, such as UI benefits, health care, weather reports etc.; and regulatory service which serves the public interest by imposing constraints or obligations by regulation, or removing assets by collecting taxes, etc. A more detailed description of the major types of government service is included as Appendix A.

> **Consultation**
> " Public servants must consult much more actively with clients and other stakeholders, both in developing proposals for ministers and in administering programs. The public service must become more open and participatory."

Consultation, in the broadest sense of the word, is the key to successful policy development, program definition, operational problem solving, and the actual delivery of services. Public servants must know what consultation is, understand how to consult effectively and be backed by their political masters.

People

" Managers at all levels must both support and lead the public service much better than in the past, so that public servants feel valued, motivated, informed and challenged to put forth their best efforts on behalf of the people of Canada."

This requires better management of people, and an appreciation that information technology is critical to breakthroughs in service quality.

Actualizing these three changes and bridging the gap between a commitment to service to the public and actually serving the public means:

- A real understanding, by everyone in the public service, of a service vision and its underlying principles. This implies a corresponding service culture and management style in departments and agencies that support the vision.

- A commitment to the new culture together with the requisite knowledge and the acquisition of new skills. Of these the skill requirements are the toughest to address and the least well-understood or accepted. It will take significant, sustained effort on the part of everyone involved, particularly managers. It also means continuous learning and change and retraining throughout a career.

- An acceptance by managers and employees equally that results are the product of learning and experience *and* the work environment. The learning experience must be well designed, well delivered and meet real training and developmental needs. The work environment must reinforce new skills, provide people with the authority, self determination and information needed to use the skills and hold people accountable for their use.

- A focussing by managers and employees on those who serve the public through serving internal customers (i.e., serving other public servants), as well as those who serve the public directly.

- The bringing about of organizational and individual change. Although the process of change will take time, there is much that can be done in the short term that will have immediate effect.

A Framework for Training and Development

This chapter addresses training priorities with respect to the *provision of service*. The relation between the three key changes and the needs and priorities for training and development is illustrated in Figure 2-1.

Figure 2-1

Training and Development Needs

Type of Service	Service Components			Human Resource Management	Organizational Renewal	Technology
	Consultation	Monitoring & Feedback	Service Encounter			
Policy Development						
Traditional Services						
Regulatory Services						

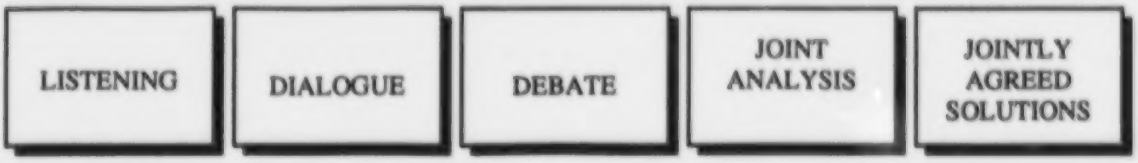
On one axis are the three types of service: policy development, traditional services and regulatory services; on the other axis are the areas where major change is needed: service provision, human resource management, organizational renewal and technology. In practice the learning experience, and hence the training and development programs in specific departments and agencies, must be tied to the provision of good service whether it be policy development, traditional service or regulatory/enforcement action. The relationship of individual positions must be defined in relation to the actual service encounter (e.g., direct service provision or support service) and the level of the position, e.g., front-line service provider, supervisor, middle manager or executive.

The balance of this chapter deals, in turn, with the three components in the provision of service. For each, there is a brief description of what the component involves taken from the Service to the Public Task Force Report, and a first look at the training and development implications and priorities. This Task Force intends, as a separate piece of work, to provide a more detailed follow-up study on the training and development needs of each component.

Consultation

The Service to the Public Task Force Report defines consultation as asking the advice or opinion of someone, implying a two-way process. It refers to a spectrum of types of consultation ranging from listening, through dialogue, debate, joint analysis, to jointly-agreed solutions, and sees these as having a place in policy development, program definition and even the solving of operational problems.

Figure 2-2
Different Types of Consultation



It recommends the development of new forms of consultation and the definition of the appropriate role for the public servant in more open consultations. In addition, it proposes the adoption of a specific set of principles for consultation (see Appendix B).

The form in which the consultation process occurs, (or should occur), varies considerably from function to function (i.e., policy, traditional or regulatory service), clientele (public or internal) and level of authority (front line to executive). Consultation opportunities for front-line service providers usually take the form of

day-to-day contact and communication with the public in delivering a service. Management is involved in more formal consultations with external and internal clienteles.

The training and development priorities flowing from this are:

- The need to provide an understanding to managers and staff of the advantages to be gained by consultation, an understanding of the principles of consultation, and an understanding of those methods of consultation most relevant in each of the three types of service ; and

- The need to ensure that managers and staff acquire the skills required to carry out effective consultation (i.e., the skills of listening, communicating, negotiating and consensus-building).

Initial training and development should focus first on the acquisition of consultation skills since these are relatively well-understood concepts. The training material available at the present time can be relatively easily adapted to support the teaching of these skills. For example, current courses on negotiating skills could be revised to incorporate elements related to negotiations with people outside the public service, with people of different ethnic and cultural values and with people whose first language is neither English nor French.

There is a temptation to concentrate on the front-line managers and employees (including those who serve internal clients), on the grounds that that is where the payoff may be highest. These same skills, however, are important prerequisites of better management of people and deserve priority across all groups and levels. Managers have consistently mentioned that the ability to listen is one of the most important skills to be emphasized in training. This would include techniques of "active" listening such as asking probing questions and seeking expanded explanations.

Concrete training and development recommendations with respect to consultation depends upon the type of service being provided, an appreciation of the gap between current abilities and approaches, and a grasp of future requirements. Thinking this through in any particular organization takes time, insight and information that may not be readily available. The follow-up study, noted earlier, should assist departments in this regard. Various departments and agencies have already carried out major exercises in policy development involving one or more types of consultation. Their practical experience provides valuable insight on effective consultation. Some examples are included as Appendix C.

Monitoring and Feedback

The Service to the Public Task Force Report notes that client-centered organizations monitor client perceptions, reflect these perceptions in decision-making, and allow a healthy overlap between monitoring and consultation. It pointed out that monitoring in a regulatory environment requires additional standards related to uniformity and fairness as well as the provision of formal redress mechanisms.

A natural prerequisite of monitoring and feedback is the need to have standards of service which have been adopted by the organization itself. Our Task Force recognizes that these standards must be created and at that time training will be required. In the interim another important element is the *client perception* of service. In this regard, the Task Force believes that work needs to be undertaken to assist:

- managers and employees to learn how to capture client perceptions e.g., evaluations, surveys, etc.;

- managers to learn how to facilitate focus group and other group discussion fora; and

- managers to learn how to use the results.

Systematic collection and presentation of the wealth of information and experience available in the public and private sectors should be a task for the Interdepartmental Committee of Heads of Training.

Employee perceptions must be monitored as well. Training will be needed to help managers monitor and obtain feedback from those inside the organization as part of the task of managing people better, to support effective organizational renewal and to understand why such feedback is important.

To underscore the importance of monitoring and feedback (of both clients and employees) to the health of the client-centered organization, related tools and techniques must be included in general management courses.

Managing the Service Encounter

The Service to the Public Task Force Report states that the service encounter -- the point of contact between the client and the service provider -- is a critical moment in the delivery of a service and has a major influence on the customer's perceptions. It adds that before a service transaction can take place the client must be aware of the service and have access to it, whether by telephone, in person, by mail or electronic means.

Work has already begun on the development of generic courses in what could be called the major principles of managing the service encounter. The Special Operating Agency of the Public Service Commission has developed a three-day course for front line staff, comprising four modules -- basic principles, quality of service, interpersonal skills and dealing with difficult clients. Many larger departments have similar courses which will require only limited adaptation.

Additional generic courses, using a "train-the-trainer" approach, should be developed for:

- line supervisors and managers who need training and coaching on how to:
  - deliver the good service message;
  - manage in a service environment;
  - empower employees;
  - teach and coach employees;
  - provide effective support to service functions;
  - identify clientele and their service needs;
  - set service priorities,and make trade-offs and resource decisions.

- staff supervisors and managers who need similar training but with an orientation to serving internal clients;

- all staff in how the basic service orientation will affect them individually. This training could include:
  - how to interpret policy and make decisions within a policy framework; and
  - how to take responsibility and be accountable.

Training of all new employees is important to ensure their understanding of the purposes and goals of the organization, and their sense of the place of their own jobs in the overall effort. This feeling of belonging to the team and of understanding and valuing one's own contribution is important to the development by the employee of a sense of responsibility and commitment to performance in the job. Also a clear understanding of the mission of the organization, of the role of the unit within it, and of the individual within the unit is essential if the employee, at whatever level, is to make sensible and confident decisions within a framework of delegated authority and empowerment.

It is essential that new recruits benefit from an orientation program on departmental services and programs as well as those provided by related departments. Orientation

training should be given as soon as possible after a new employee joins the organization and should at least in part be tailored to the level and responsibilities of the individual employee. At senior management levels, training should include corporate level orientation through the Canadian Centre for Management Development as well as departmental training. At all levels, formal orientation training sessions can be supplemented and reinforced by mentoring by supervisors and by the designation of "buddies" from the employee peer group.

Conclusion and Summary of Recommendations

The implications of the renewed emphasis on service affects training and development at several levels. At an organizational level, tools are needed to help departments educate employees in the broader understanding of service to the public. This training must encompass the need for shifts in attitude and behaviour. At an individual level, there is a need to provide understanding of the concepts of the three types of service and the three components in providing service. Finally, public servants must know how to translate those concepts into structure and process, and must be trained in the skills to ensure proper execution.

Much can be learned from those departments and agencies or parts of departments and agencies which have already done a good deal of work in this area, particularly with respect to the traditional service-providing activities (which seem mostly to do with the service encounter itself). Our Task Force feels that these organizations can serve as models to help others embark on new directions.

The following summary of recommendations applies to all three types of service and to both "internal" and "outside" service providers.

General

1. The approach overall should be one of focussing on "train the trainers." This means concentrating training efforts on those who are in the best position to pass on the "message," particularly supervisors, managers and professional trainers.

2. Inter-departmental "showcase days" for trainers and managers should be organized to improve networking and to share information on how to serve the public better. These events should highlight training and development products already in use or those that are being developed. Successes from the private sector and other government jurisdictions, should be included.

3. An orientation program should be provided to all new recruits: the agenda of the programs should include elements on departmental services and programs provided by related departments, as well as the basic service orientation.

Consultation

4. The focus should first be on enhancing consultations skills (listening, communicating, negotiating and consensus-building); existing courses could be adapted or modified to reflect the breadth of future consultations (e.g., outside the public service as well as inside; employees as well as program managers in other departments). Within this area, listening skills for people at all levels should be the first priority.

5. The principles of consultation contained in the Service to the Public Task Force Report should be adopted as part of the basis for assessing training needs in this area.

Monitoring and Feedback

6. Employees including managers should be assisted to learn how to capture client perceptions of service, e.g., evaluations surveys, etc.

7. Managers should be assisted to learn how to facilitate focus and other group discussion fora and how to use the results.

8. Existing general management training programs should be adapted to emphasize the importance of monitoring and feedback of clients, stakeholders and employees and to include a range of monitoring and feedback tools and techniques.

Managing the Service Encounter

9. Front line staff (both internal and external service providers) should be provided with training on the major principles of managing the service encounter.

10. Additional generic courses should be developed, using a "train-the-trainer" approach, to coach:
    - line supervisors and managers on how to deliver the good service message, how to manage in a service environment, how to empower employees, how to teach and coach employees, how to provide effective support to service functions, how to identify clientele and

their service needs, how to set service priorities, and how to make trade-offs and resource decisions;

- staff supervisors and managers on how to train staff on the delivery of service to the internal client; and
- all other staff in the basic service orientation, i.e., how will this service culture affect them directly.

11. Consulting services should be provided to help employees deal with difficult clients.

HUMAN RESOURCE MANAGEMENT: A TRAINING AND DEVELOPMENT PRIORITY

Primarily for supervisors and managers, this chapter offers an approach to training and development initiatives to enhance human resource management practices in an environment where continuous learning is valued and promoted. It includes an explanation of what is meant by human resource management; a statement of philosophy that gives a focus to human resource management training initiatives; a suggested framework within which government organizations can improve training and development for managers; and recommendations for action.

There are compelling forces calling for change in the traditional approach to learning, and on how people are lead and managed in the public service. Employees are seeking a working environment that is friendly, flexible and open to new ideas, an environment where risk-taking is encouraged, rules and regulations are limited, mistakes permitted, and effective performance recognized. It is also clear that there will be profound shifts in the gender, ethnic composition and life styles of the public service work force in the coming decade, and these will reflect the composition of the public it serves. All these forces call for a new look at the skills needed for successful management of people.

There is, moreover, a strong political will to complete the implementation of employment equity, a conviction that it is right and just to do so, and very strong evidence that it makes good business sense to proceed. It is seen as one of the best answers to pending labour shortages, and a means for expanding markets through better understanding of the large group of clients who come under the program.

One of the keys to changing our approach to managing people is to take a positive attitude and pro-active approach towards the development of all employees, regardless of their individual differences. This argument has been forcefully made in the report of the Task Force on Barriers for Women, *Beneath The Veneer*. Regardless of other supportive measures, attitude change must be addressed as an integral part of how we manage people in the public service.

Attitudes, as a central focus for change, extend far beyond the issues surrounding those of managing a diverse work force. They are also the key to changing the behaviour of people with respect to other human resource management issues.

Increased flexibility for managers, more authority, improved accountability and continuous learning will require changes in attitudes. In time, this will lead to altered behaviour on the part of managers and others who follow the example of these managers, i.e., employees, other managers, clients (external and internal) and colleagues in other departments. Training and development initiatives are a necessary part of an overall strategy to lead the way to the fundamentally different public service work force required for the year 2000 and beyond. In order to begin however, we must agree on what is meant by human resource management, and on the issues to be addressed through training and development.

What is Meant by Human Resource Management?

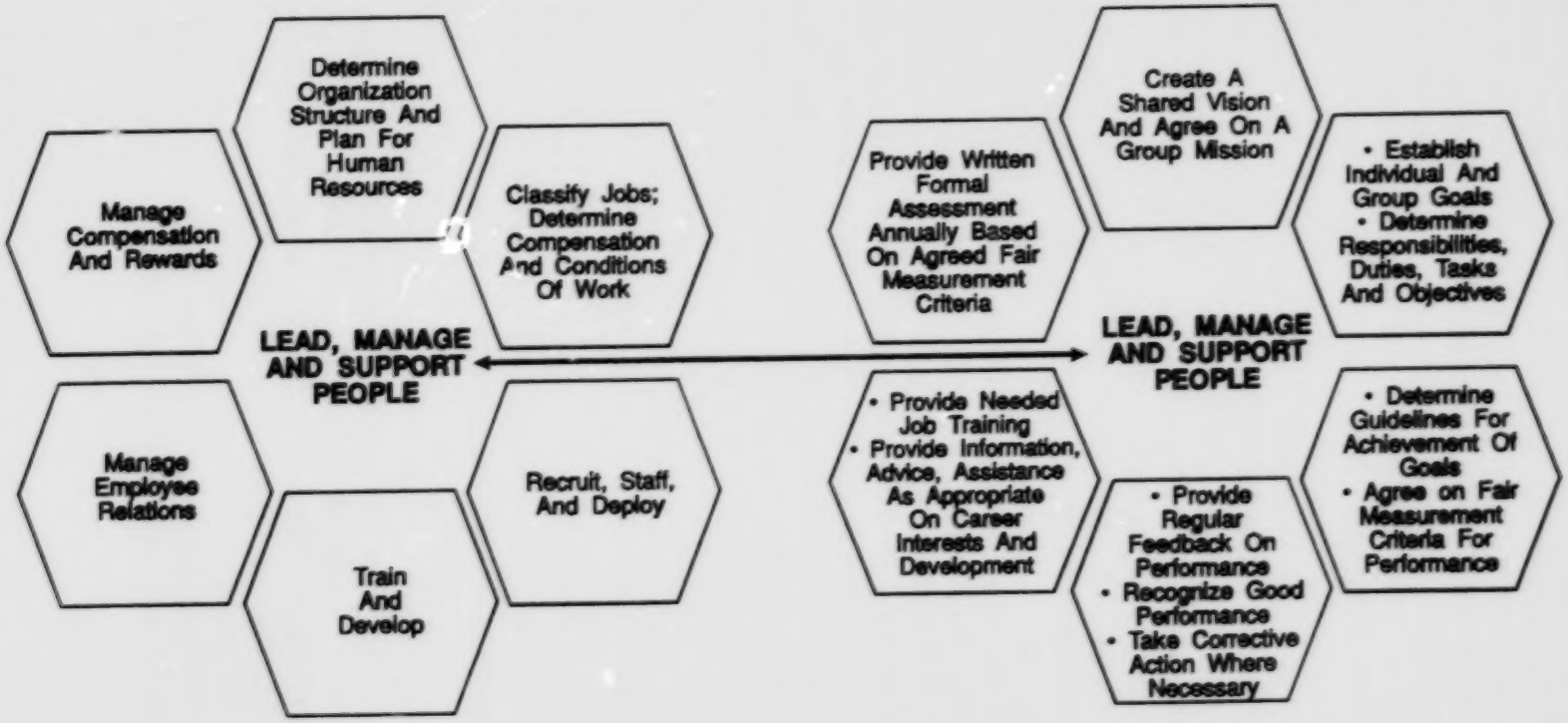
The term "human resource management," for purposes of this report, transcends the traditional definition, and refers to the best use of the organization's personnel. It is not simply the process functions of personnel administration, but rather, "the mobilization of energies and talents towards a shared purpose in the best interest of the organization, the people comprising it, and the people it serves."[•] Any approach to change human resource management practices, therefore, must concentrate on ways in which people relate to each other as well as the systems used to facilitate this interaction. For purposes of this paper, therefore, human resource management is defined as people management comprising two interrelated disciplines: support systems (functions of personnel administration), and the interactions between managers and others within and outside the organization. As shown in Figure 3-1, the systems side includes staffing, compensation, training etc., while the interactions component involves setting objectives, motivation, employee assessment, rewarding performance, and so on.

[•] Profile of Public Service Leaders and Managers

Figure 5-1

Human Resource Management

This figure displays the grouping of functions and activities that together comprise Human Resource Management. The central function is to lead, manage, and support people in the organization.



Every Manager is a Human Resource Manager

057-2860

A Training and Development Framework for Human Resource Management

Human resource management is the responsibility of managers and supervisors at all levels in the organization, not simply the role of the personnel organization.

Training and development programs to enhance human resource management must address the interaction between managers and people, as well as the functions and systems.

The functions and systems have come under rigorous review in PS 2000, and specific recommendations have been made to make them more effective. Training will be required in the changed systems. Training is needed, as well, on the respective roles of managers and personnel specialists in an environment where managers are expected to make decisions that conventionally have been the purvue of the personnel specialists. Managers will be encouraged to keep a competent and motivated staff through actions and leadership that empower and develop people, and that support and encourage continuous learning. The Treasury Board Secretariat, the Canadian Centre for Management Development, the Public Service Commission and departments should co-operatively develop generic training modules in these areas and provide the training centrally where this is the most cost-effective option. In addition, present courses and developmental activities should acknowledge the respective roles of the personnel specialist and the manager, and the general values inherent in human resource management systems and processes.

Understanding the interaction of people and the means for realizing their energies, talents and aspirations has not been given enough attention in the past. This component must be better understood if we hope to lead and manage people better in the Public Service 2000 environment. This includes attention to matters of work force diversity, and the opportunity it provides to the employer and employee. It is predicated on the following theme.

> **Training and development programs, dedicated to enhancing the quality of people management in the federal public service, should strive to improve the relationship of managers to their clients, to the people they lead, to themselves as individuals and to their organization.**

Training and development based on this theme would involve the nurturing and enhancing of relationships where they are most crucial to the performance of

individuals and the organization. It is proposed as a central theme for changing how we manage people, since relationships, more than any other factor, seem to determine managerial success or failure. As the quality of these relationships improves, so should the performance of the organization. The balance of this chapter offers a framework and approach to enhance people interaction throughout the public service. The framework has four components:

- ***Relationship of Managers to Clients*** -- interacting with clients both internal and external to the organization, in ways that improve trust and respect; and understanding the opportunities, limitations and benefits of joint action, consultation, negotiation, etc., in the delivery of the organization's programs and services. In this context, the UI recipient is a client of Employment and Immigration Canada; the manager is a client of the personnel specialist; and the regional office is a client of the national headquarters. Knowing and understanding these clients, and helping them understand the organization, are relevant factors leading to better human resource management practices.

- ***Relationship of Managers to the People They Lead*** -- interacting with employees and others in ways that advance the work of the organization, by giving a clear indication of goals and expectations, developing mutual trust and respect, understanding, loyalty and a healthy, productive working environment. In this context, both manager and employee are expected to earn respect and trust from each other. Awareness of interpersonal and group dynamics and work force diversity, for example, are significant contributors to skillful leadership of people, as is the responsibility of managers to ensure that people understand what is expected of them, and employees to do their best in delivering a quality product.

- ***Relationship of Managers to Themselves*** -- developing a broader knowledge and awareness of self for the purpose of enhancing personal performance, both at home and at the office. Appreciation of one's strengths and areas of weakness, and knowing one's biasses, will influence personal performance in leading others.

- ***Relationship of Managers to their Organization*** -- knowing, understanding and using components of the legislative and operational framework affecting the organization for the purpose of leading others: principles, values, themes, systems, organizational structures, regulations, personal contacts etc.. For example, in the successful management of a regional operation, a manager must understand the dynamics of the section, recognize the rights of

individuals, what the organization values, and the need for enhanced knowledge and skills.

These four categories of relationships represent a significant departure from the traditional model for human resource management development. They give visibility to the "whole person." The suggested approach is not simply an effort to improve relationships for the purpose of creating a work environment where people are happier but a serious attempt to improve overall productivity.

The value of placing relationships centre stage for improving human resource management is apparent in how employment equity programs are implemented, or how employees' diverse cultural backgrounds are dealt with. Those who want to show leadership on these issues most often ask questions that refer to how they can relate to another individual: What should I say? How should I react? What is appropriate behaviour? Should I help if ..., and so on? These questions are asked to guide the interaction and to create a good working relationship.

Implementation

The above framework provides a clear focus for training and development initiatives to improve that aspect of human resource management that involves interaction of managers with others, internal and external to the organization. As measures are introduced to enrich the quality of these relationships, the practices associated with management of people are also improving. In order to develop training and development programs in this area that are flexible and respond to the need for change so evident throughout the PS 2000 initiatives, we must remember that:

- Within the notion of a continuous learning culture, employees must play an active part in initiatives that aim to improve their work environment. Although many of the initiatives will be directed at managers and supervisors, the involvement of employees as active learners is crucial to successful implementation.

- Line managers, while they are supported by personnel and administrative specialists, are the managers and supervisors of others; they have the responsibility and accountability for human resource management.

- All managers are role models for others. They lead, teach, facilitate and coach; in so doing, they make a significant contribution to the development

of people. Any effort to improve their skills and abilities in management of people will, therefore, have a multiplier effect.

- The specialists in personnel are experts, consultants, counsellors, strategists and partners with managers to ensure fair and consistent practices.

Following is a brief description of what might comprise a comprehensive program of activities to improve human resource management practices. It is directed at managers and supervisors and calls for a number of separate, but related initiatives, each of which responds to a particular need.

Publications/References

Articles, films and videos on personal and interpersonal skills should be part of the package. They could include such topics as:

- identifying one's most important values;
- giving and receiving feedback;
- listening;
- essential ingredients of a well functioning team;
- diversity in the workplace; and
- continuous learning.

Consultation and Career Planning Services

Services should be available to people seeking advice on career planning and consultation on personal and professional development activities, for example, career paths, assessment of management style, counselling, problem solving, etc.. Supervisors and managers should be encouraged to become more aware of their own strengths and weaknesses and should be expected to choose their "learning paths" in order to improve. Information and assistance should be available through an array of services including experimental opportunities, courses, and individual guidance.

Structured Educational Events

Courses, seminars and workshops should be offered where skills are taught in the more traditional manner; new programs should be developed where needed. Distance learning modules should be created to reach the thousands of managers who are outside the National Capital Region or those who prefer to work on course material at home. A priority should be placed on the development of case studies and simulation exercises requiring the use of personal and interpersonal skills. In such a practical context, the issues

surrounding equity in the workplace, employee driven initiatives, team building, etc., can be addressed.

Planned Careers

Consistent with a continuous learning philosophy, the most meaningful learning takes place on the job. It follows, therefore, that knowledge, skills and abilities in people management are to be gained through leading and managing people in a variety of organizational settings. Varied work experience should be encouraged by organizations as an essential component when individuals are planning their careers. Opportunities for managers to develop and improve people management skills through secondments, work assignments, interchange with business, labour, the voluntary sector, and other governments should be expanded.

This multifaceted approach to the improvement of human resource management practices, recognizes that people are individually different, and accordingly learn in distinctive ways. It offers different tools and methods that can be tailored to individual needs.

The most effective training and development programs often involve managers and those with whom, and for whom they work. In this way the vision, values, and approaches to issues can be developed, agreed upon and shared with those who must "make it work." However, the opportunity to change how we manage people rests with the manager, and programs that lead to improved practices must address managers as the audience. Managers and supervisors must set the example for others, and their actions, since they will be emulated by others, will determine our level of achievement.

Conclusion and Summary of Recommendations

In a recent memorandum to all public servants, Paul Tellier, Clerk of the Privy Council, reminds us that, "PS 2000 is about people, about providing service to Canadians, efficiently and sensitively; about providing an environment that challenges public servants to provide that service, and recognizes their contribution in doing so." Success or failure in responding to this challenge may well rest on how effective we are in bringing to the surface the energies, talents and aspirations of employees throughout the public service.

It is time to enter into a series of actions to improve our approach to people management in the public service. The recommendations which follow are offered to help in the change process. They may be useful as a direction to some departments, and to others, a guide from which to develop and implement their own programs.

Definition and Framework

1. Human resource management should be defined as people management comprising two interrelated disciplines: support systems (functions of personnel administration) and the interactions between managers and others both within and outside the organization.

2. Training and development programs dedicated to enhancing the quality of people management in the federal public service should strive to improve the relationship of managers and supervisors to their clients, to the people they lead, to themselves as individuals, and to their organization.

3. Managers and supervisors as individuals should take the initiative and responsibility for their training and development within the context of a continuous learning culture.

4. Measures to improve people management practices should include the provision of consultative and career planning services, published material on current practices in leading and managing people, and the opportunity to manage people in varying work situations, and structured educational events.

Commitment and Implementation

5. The participation of managers and supervisors in training and development activities to improve people management practices should be strongly encouraged by Deputy Ministers; they should ensure that adequate funding is made available to facilitate this involvement.

6. Initiatives should be undertaken within departments to ensure a fair and equitable representation and distribution of women, persons with disabilities, aboriginal peoples, and members of visible minorities, in the training and development community.

7. Departments should be encouraged to share their efforts/programs that support the training and employment of designated groups.

8. In the planning and administration of training and development programs, departments should ensure that all reasonable measures are taken to remove barriers to equal participation on the part of all employees. These measures include:
   - ensuring facilities are accessible to persons with disabilities;
   - offering programs that consider the special circumstances of single parents;
   - presenting course content that is not gender or cultural biassed;
   - using assessment and testing programs that take into account gender, cultural and lifestyle differences.

9. Participation of designated groups in training and development programs should be monitored within departments, to ensure that all qualified employees are given equal access to opportunity.

10. Regional supervisors and managers should have equal access to training and development activities. Distance-learning modules should be created to assist in this process.

11. Supervisors and managers should be appraised and evaluated on their skill, ability and practices in leading and managing others, and they should be appropriately rewarded or cautioned depending on how successful they are in responding to this priority.

Structured Educational Events

12. Mandatory orientation programs for supervisors, middle managers and members of the management category should be adjusted where necessary to reflect the urgent need to improve people-management practices.

13. A generic course on human resource management reflecting the new PS 2000 work environment should be developed by the Canadian Centre for Management Development and the Public Service Commission of Canada in consultation with departments; it should be adaptable for use by interested departments and agencies.

14. Other generic courses on such priorities as managing diversity should be developed and similarly offered to departments and agencies.

15. Training to improve attitude and behaviour with respect to employment of women, visible minorities, persons with disabilities and aboriginal peoples,

should become an essential component of initiatives to enhance people management; these initiatives should incorporate results of recent studies such as the Task Force on Barriers to Women Report, *Beneath the Veneer* and the Second Report of the Standing Committee on Human Rights and the Status of Disabled Persons.

16. Generic training modules should be developed co-operatively with the Treasury Board of Canada, the Canadian Centre for Management Development, the Public Service Commission of Canada and departments, in the changed personnel systems and procedures as recommended in the White Paper; such training should be provided centrally or departmentally which ever is the most cost effective.

17. All current courses and developmental activities should cover, in a general way, the appropriate roles of the personnel specialist and the manager and supervisor plus the general values inherent in good human resource management systems and processes.

Consultation and Career Planning Services

18. Each department should make information and tools available to its people to help them:
    - assess their strengths and weaknesses;
    - improve their people-management capabilities;
    - deal with day-to-day problems they encounter in people management;
    - make career decisions; and
    - achieve their career aspirations.

Planned Careers

19. Work experience which enables managers and supervisors to acquire the knowledge, skills and abilities to lead and manage people in a variety of organizational setting should be an essential component of the careers of government managers. Opportunities to develop and improve people-management skills through development activities should be expanded. Such activities could include secondments, short-term project assignments, interchange with business and labour, Canadian Centre for Management Development fellowships, parliamentary internship programs and CAP (Career Assignment Program).

Publications/References

20. Supervisors and managers should have access to published material on current practices in leading and managing people. Ways of improving and co-ordinating the coverage of departmental newsletters, and central agency publications such as *Training News, Managers Magazine, Management Update, PS Newsline*, and *Optimum*, should be explored.

FRAMEWORK FOR THE TRAINING AND DEVELOPMENT OF THE SCIENTIFIC COMMUNITY

Employees as a group in each department, as well as service-wide communities of employees, have certain unique training and development needs. Over the last few years some of these service-wide groups have taken significant and co-operative steps to build their communities, including the development of programs to ensure adequate training and development. Good examples are the financial community under the "mother-house" of the Office of the Comptroller General and the communications community under the Privy Council Office. The Task Force endorses the approach that these communities have taken and encourages other service-wide groups to take similar initiatives using these groups as models.

This chapter makes recommendations on the key components that should be included in a framework for the training and development of the scientific community. The Task Force has included this framework because it received strong representation from the Professional Institute of the Public Service of Canada to address the training and development needs of its members and because senior managers in the scientific community expressed a strong desire to have a consistent and service-wide approach to training and development.

Recommendations

1. A clear statement of the mission or purpose of each scientific organization should be prepared in consultation with the client group, the scientists and other stakeholders. It should help ensure that training is relevant to the organization's mission.

2. Each scientific organization should prepare a general training plan. This should encompass:
   - pre-hiring: work with universities so that the curriculum and supply of graduates meet government needs;
   - recruitment: hire for the best possible professional skills and the best possible personal attitudes;
   - orientation and mentoring for new employees; orientation should include the values of the organization, its mission statement and core professional training required for the job;
   - first level supervisor: provide interpersonal and managerial training;

- supervisor of supervisors: provide more advanced interpersonal and managerial training at the section head or institute director level;
- SM and EX level: dovetail the organization's training to that provided by the Public Service Commission and by the Canadian Centre for Management Development;
- self-development: personal growth should be encouraged and facilitated throughout the individual's career through:
    - distance education and other courses on the individual's own time;
    - education leave;
    - sabbaticals;
    - short-term visits and exchanges with other organizations.

3. Upon entering the organization, new scientists should:
    - be assigned to a "role-model mentor" in order to learn the values and best practices of the organization;
    - be given an individual training plan.

4. Exchanges of up to three months between scientific institutions should be encouraged, to supplement sabbaticals.

5. Consideration should be given to establishing a fixed percentage of the operating budget for training and development, and protecting it during times of constraint.

6. Current restrictions on conference travel for scientists should be removed. At the very least, if restrictions are retained, a dollar ceiling is suggested as being less damaging than current regulations. This is based on the consideration that:
    - for research scientists, conferences are a necessity; they avoid duplication of effort by providing information on work being done elsewhere;
    - for all scientists, conference travel is a basic method to establish and maintain a network of contacts.

7. Close links should be established between client groups and scientists to ensure the relevance of the work, to establish mutual trust and to create mutually realistic expectations.

8. Senior staff and client groups should be encouraged to recognize and reward useful and productive scientific performance and direction. Recognition should be given to the team where success is the result of a co-operative effort.

9. Senior positions in the scientific community should be staffed by persons who can act as credible spokespersons for the scientific community. Scientific managers should be selected and trained so that they are:
   - knowledgeable in their scientific discipline;
   - knowledgeable of managerial principles;
   - in possession of the personal attributes necessary to implement change, to garner respect of the scientific and client groups and to act as effective spokespersons.

In presenting their recommendations, the Task Force wants to emphasize that they are consistent with sound human resource management practices for all professional groups and could be applied as general principles for other such groups in the public service.

INITIATIVES BEYOND TRAINING AND DEVELOPMENT

Departments will actively review their training and development plans in the coming months, but training and development can address only part of the fundamental challenge posed by PS 2000. Not only must the specific recommendations stemming from the ten PS 2000 Task Forces be implemented, but climate for cultural change must be created throughout the public service. In reflecting on the scope of this challenge, the Task Force on Staff Training and Development has identified a variety of initiatives beyond conventional training and development.

The PS 2000 Service to the Public Task Force Report articulates the vision of fundamental change in the public service culture. Calling for new values which support more responsive client service and more open consultation, the Service to the Public Report argues that these goals can best be achieved by increasing responsibility and delegation to employees. Essential to the success of this new direction is that public servants become client-centred rather than focussing on internal controls, and that they feel encouraged to express imagination, innovation and initiative.

Cultural change of this magnitude cannot be achieved by training and development alone. While training is essential to instilling and reinforcing the skills for improved client service, many other initiatives will be necessary. Training, for example, can help an employee who counsels new immigrants, collects taxes, or regulates air traffic to understand and apply appropriate relationship and technical skills. Training cannot, however, create an environment in which the employee feels trusted and capable of decision-making and increased responsibility. Nor can training alone encourage the risk-taking and innovation that are part of a truly responsive public service. For this shift in attitudes and behaviour, the employee must be supported by managers and colleagues, unburdened by complicated systems, and rewarded for appropriate behaviour.

The broad cultural change envisioned by PS 2000 requires more directed action. It calls for leadership and strategic planning. Departments must take conscious, continuing and comprehensive action to ensure long-term commitment to change. Actions must be constant in order to create momentum against the inertia of previously accepted cultural values. Finally, departments must take a holistic approach which treats cultural change as a comprehensive process. Action for

change must occur across a broad front. Initiatives must work in concert to reinforce one another and the new culture.

Departments vary widely in their states of readiness for change and in the kinds of initiatives that will be appropriate. The National Parole Board underwent a massive change initiative during the mid-1980s, before the announcement of PS 2000. Several departments, including Employment and Immigration, Industry, Science and Technology, and Indian and Northern Affairs, have actively engaged in organizational development over the last few years. Most recently, Correctional Service Canada announced CSC 2000, a change initiative which offers all 10,060 employees the opportunity to reflect on their contribution to the department's mission.

Most departments and agencies, however, are just beginning. Many are looking for guidance and assistance in applying the new client-centred vision to their particular mandates and operations. Each department will face a unique challenge in tailoring a strategic plan to its own dynamics, the attitudes and perceptions of its employees, and its environment.

Potential Initiatives

The establishment of a new culture within the federal government and in each department calls for a complexity of interaction and measures. The following section offers suggestions intended to help departments meet the challenge.

Vision

- Construct a vision of the desired future state of your department with all senior managers.

- Use senior retreats to build team spirit and commitment to change.

- Arrange conferences and seminars across "vertical cuts" in your department to bring together representatives from all levels and all functions to envision the future and identify how all employees can participate. Working units within the department should be involved in the establishment of a new culture.

- Articulate a mission statement that offers a sense of purpose and clarity of results to all employees.

- Use this mission statement to integrate the new culture of service to the public into your department's mandate and operations.

- Communicate the mission statement to all employees through all available media, including printed material and promotional materials such as t-shirts, mugs and buttons.

- Communicate verbally through unit meetings, brown-bag lunches, and other means that will allow for more detailed information, elaboration and discussion.

Plan

- Review the organizational change and development literature to understand the theories and practical case study examples. Three recent reports pertinent to the public sector are available: one from the Service to the Public Task Force, *Exemplary Practices*, one from the Review Directorate of the Public Service Commission, *Organizational Change: Lessons of Experience*, and one from the Task Force on Workforce Adaptiveness, *Managing Change in the Public Service*.

- Seek the advice of change experts in departments that have already undergone major organizational changes.

- Use existing surveys, research data, evaluations, reviews and audits to gain insights regarding the dynamics of the department, organizational problems, employees' views and potential resistance points. This type of information will be useful in drafting out an action plan for culture change.

- If needed, initiate projects such as environmental scans and stakeholder analyses. Examine the external environment of your department in order to assess factors which will have an impact on the change. This may mean changing markets or political sensibilities. Identify all parties who have an interest in the implementation of the change and their willingness and ability to support or resist the change. This may include unions or advocacy groups.

- To determine the readiness of your department to change, and to assess resistance and support for change, use customized employee and client surveys.

- Consider consulting private sector organizational development and renewal specialists about their ideas for your department. While change must be a participatory process within the department, consultants can sometimes be useful as advisors and facilitators.

- Establish a strategic action plan with the participation of all organizational sectors; this plan should include mutually set goals, deadlines, milestones, deliverables and resource levels. Such participation will elicit the full support and commitment of senior management.

- Establish measurable objectives and evaluation baseline criteria against which success can be measured.

Building Commitment

- Employ a "cascade approach" to drive the change vision down through the department. Information that comes from supervisors quickly and consistently can ensure that the vision of change is shared, understood and personalized by all employees.

- Use mostly in-house staff to spread the word. While consultants can be useful, they must be relatively invisible to ensure that change is customized to the real needs and concerns of employees.

- Use ongoing quality circle groups and operational planning groups to disseminate the departmental vision to all levels. This direct involvement fosters commitment, and promotes ownership of the new culture and helps to integrate the changes into daily work activities.

- Solicit employee participation and feedback. Employees must feel that they are part of the change process and their views are valued. Use the following approaches to facilitate employee input:
  - suggestion boxes placed in each unit;
  - telephone hotlines;
  - a special address code in departmental electronic mail network to receive employees' suggestions;
  - Deputy head visits to each unit.

- Use focus groups as a means to gather information on employees' perceptions on problems and solutions or to test employees' reactions to changes. These groups will also be useful in getting consensus on the changes within the department.

- Keep expectations about change realistic by ensuring that employees know that creating a new culture of service will take time and work. Creating realistic expectations will also help in confronting scepticism and resistance.

- Adopt an upbeat approach to culture change by celebrating accomplishments and milestones.

Leadership

- Encourage all senior managers to be active in promoting the culture by becoming personal champions and models for change.

- Appoint one or more senior managers as champions to lead change: personal identification can help employees to put a face on the new initiatives.

- Be careful in your selection of change leaders. The criteria should be credibility, competence and leadership skills. Appoint only the most highly qualified, committed and high-profile people as change leaders.

- In order to ensure that all managers support your department during the implementation of a new culture, make special training available to all managers.

- Adopt a "train-the-trainer" approach. Train the managers. Then encourage the managers to train their own employees to ensure the acceptance of a service culture.

- Many private sector consultants offer management training in organizational change, renewal or development. They can be considered as a training source. The Training Information Centre of the Public Service Commission has existing courses on organizational change and development, and potential suppliers.

Systems

- Allocate adequate resources to the change process.

- Elevate the level of staff training during the implementation of changes. Use training not only to help employees recognize ways of improving service to clients, but also to provide the skills required to work under new systems.

- Establish reward systems to encourage employees' behaviour that supports a service culture. The rewards can vary from formal acknowledgements to informal recognition by managers.

- Establish means to discourage behaviour that is not supportive of the new culture. These can range from positive personal contact to negative measures.

- Adjust the performance evaluation and feedback systems to reflect the demands of the new culture.

- Involve peers and subordinates in the appraisal process for managers in order to emphasize the importance of managing and empowering people in your department.

Information

- Direct contact with the immediate supervisor is the most effective way to share information.

- Use the following to disseminate information on the change initiatives:
  - articles in departmental magazines
  - electronic mail messages
  - special change newsletters
  - videos
  - brown-bag information lunches
  - conferences

- Provide workshops explaining the overall PS 2000 initiatives and how the changes at the departmental level fit into the broader government-wide changes. These workshops should be open to all employees.

Conclusion

Cultural change in departments will require thoughtful planning and serious commitment. The complexity of this challenge is underscored by the fact that the benefits are not immediate ones. PS 2000 is itself a vision of cultural change. As the work of the ten Task Forces and the PS 2000 Secretariat conclude, departments must increasingly take up the responsibility for integrating this vision with their mandates and making it real to their employees. As a result, concrete initiatives on a departmental basis will become more and more important. These investments in change, with time and energy, offer the long-term reward of an even more effective, responsive and innovative Canadian public service.

FRAMEWORK FOR ACTION

Successful pursuit of the priorities and strategies in this report will depend on the actions of many players -- the departments (which, as our first report noted, are the most important stakeholders), those central agencies with special training and development roles (the Canadian Centre for Management Development and the Special Operating Agency of Public Service Commision of Canada, the Treasury Board Secretariat and the new Human Resources Development Council). Most important, it will depend upon the involvement and commitment of all employees including managers and supervisors. The Task Force offers the following overall conclusions as to what should be done, or not done, to achieve the required change in training and development:

1. There is need for more training in support of PS 2000 philosophy, such as attitudinal changes on the part of managers and increased emphasis on service to the public.

2. However tempting, it would be counter-productive to wait for more precise documentation on how much and in what areas resources are devoted to training and development. Existing estimates may be crude but are themselves the results of major efforts over past years. Because of the diversity of the public service and the difficulty in establishing definitions, any additional information would have limited value and would not warrant delay of actions that are needed now.

3. Concerns over duplication and the desire to use existing resources more economically are legitimate. The central agencies should not, however, attempt to confront these issues through direct interventions. Self-correcting actions should be encouraged through the motivation structure. For instance, inefficiencies should be deterred over time by:
   - the interplay of operating budgets and continuing resource constraint;
   - accounting methods which enable one department to retain payments for training services bought by others;
   - the mobilization of the training community to maximise training results through sharing of information and best practices; and

- a systematic approach to training and a supporting audit practice that would help managers and trainers make informed decisions on how best to supply training (in-house, from other departments, from the central training agencies, etc.)

4. In the face of current resource constraints, it is unlikely that the Treasury Board can come up with a sizeable infusion of new funds into training and development. It is evident that most of the additional funding must be found within the existing budgets of departments. Some Deputy Ministers have already indicated their recognition of importance of training and development by increasing their expenditures in these areas over the past year despite the cut-backs. None the less, there should be a special fund of $10 million established at the Treasury Board to underwrite pilot studies for new kinds of training courses or for research into new methods or technologies. This notion has its genesis in the not uncommon practice in the private sector of a CEO setting aside a special reserve to use at his or her discretion. The studies or research would be carried out by the Public Service Commission, the Canadian Centre for Management Development or by a lead department, and the product would have potential applicability across the public service.

5. The role of Deputy Heads should be to provide departmental leadership. The leadership should extend to:

   o establishing a departmental resourcing policy on training and development. Deputy Heads should consider whether a departmental rule of thumb should be adopted (e.g., an average of four days of training annually per employee) or whether managers should be encouraged to suggest guidelines or rules of thumb that meet the requirement of their program or unit. Such rules of thumb are a powerful indication of commitment to training and provide a generally understood norm; the disadvantage is that such guidelines might be seen to be an entitlement (or a minimum).

   o establishing and being accountable for a training and development plan for the next five years, designed to meet the traditional needs of the department plus those new needs arising from PS 2000. With training costs now representing about 1 to 2 percent of salaries and O&M, most departments could increase the resource commitment over the next five years by 10 percent a year. This is well short of the doubling of training in the private sector that the Government has asked

Employment and Immigration Canada to encourage over a similar time frame. The broad outlines of such plans should be shared with the central agencies for information purposes. Indeed, the overall thrust of these plans should be reflected in the Head of the Public Service's annual report to the Prime Minister, called for in the recent White Paper.

6. The role of the centre, steered primarily by the Human Resource Development Council, should be to:

- provide overall service-wide leadership by stressing and demonstrating the importance of training and development, suggesting priority areas for departmental consideration, nurturing the training community and sharing information and best practices.

- deliver training or training services through the Public Service Commission or through the Canadian Centre for Management Development on a cost-recovery basis in response to departmental demand.

- set annual service-wide training and development priorities including priorities for studies or projects to be resourced from the special fund noted above.

- establish a process which would provide for a multi-year training and development plan in the public service. Departments would prepare their individual plans and the roll-up of these would constitute the five-year plan called for in the White Paper. The process should provide for a collection and exchange of information in departments and central training agencies, not for the purpose of imposing a central approval authority, but to encourage the sharing of information, facilities and capabilities. Consultation should play a large part in the planning process. We expect that the Treasury Board Secretariat will want to establish continuing consultation and review machinery to identify gaps or overlaps in the overall plan and to permit judgments to be made both about departmental performance and about adequacy and distribution of resources for training.

7. Over and over again, reports on public service human resource management note the intense interest of employees in the subject of training. For this reason, it is essential that both at the centre and in departments, plans and programming be discussed with public service unions and be made with the involvement of employees.

8. Finally, the Task Force wants to reiterate the theme in the report that a major commitment of leadership will be needed to implant the culture of continuous learning at the level of both organizations and individuals. Consistent leadership of this kind, an effective and efficient training and development plan focussing on the priorities in this report, and pervasive reinforcing measures to encourage improvement, initiative and imagination in the pursuit of clearly defined goals are the combination necessary to achieve the main objectives in the PS 2000 White Paper.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

A Continuous Learning Culture

1. The Task Force recommends that departments start working towards the creation of a "continuous learning culture" as part of a public service value. Within such a culture, employees are active learners and should:

- Participate collaboratively with other workers in reflecting on and questioning the nature of the work they do and its role in the large organization;
- See themselves as catalysts that can change the organization;
- Believe that there is always room for self-improvement;
- See themselves in a relationship of reciprocal exchange and mutual enrichment with the organization; and
- Feel capable of making a contribution and of offering good ideas, and feel worthy of being listened to.

Organizations that actively learn should:

- See themselves as flexible environments that can respond to employee initiatives;
- See themselves as constantly capable of improving;
- Offer employees clear reference points for learning, by defining the goals and purposes of the work to be accomplished; and
- Offer employees opportunities for reflection, questioning and sharing of new possibilities.

Priorities for Training and Development

2. A high standard of effective job-related training must be maintained and integrated into the new emphasis on PS 2000 values. Within this context, the priorities should be on improved service to the public and on the better management of people.

Service to the Public

Consultation

3. The principles of consultation contained in the Service to the Public Task Force Report should be adopted as part of the basis for assessing training needs.

4. The teaching of consultations skills (listening, communicating, negotiating and consensus-building) should be included in future training and development programs; existing courses should be adapted to reflect the importance and breadth of future consultations.

Monitoring and Feedback

5. Existing general management training programs should be adapted to emphasize the importance of monitoring and feedback to good service, and should include the necessary tools and techniques to monitor and capture responses.

Managing the Service Encounter

6. Train front line staff (both external and internal service providers) in the major principles of managing the service encounter.

7. Develop additional generic courses in support of provision of good service
   - to train supervisors and managers on how to manage and support service provision;
   - to orient all other staff within the service culture.

8. Provide consulting services to help employees deal with difficult clients.

General

9. An orientation program should be provided to all new recruits which includes elements on departmental services and programs provided by related departments, as well as the basic service orientation.

10. Inter-departmental "showcase days" for trainers and managers should be organized to improve networking, to share information on methods of better service to the public and on existing and planned training and development products. These should include successes from the private sector and other government jurisdictions.

11. Training efforts should initially be concentrated on those who are in the best position to pass on the "message" -- particularly supervisors, managers and professional trainers.

Human Resource Management

Definition and Framework

12. Human resource management should be defined as people management comprising support systems (functions of personnel administration) and the interactions between managers and others both within and outside the organization.

13. Training and development programs dedicated to enhancing the quality of people management in the federal public service should strive to improve the relationship of managers and supervisors to their clients, to the people they lead, to themselves as individuals and to their organization.

14. Managers and supervisors as individuals should take the initiative and responsibility for their own training and development within the context of a continuous learning culture.

15. Measures to improve people-management practices should include the provision of consultative and career planning services, published material on current practices in leading and managing people, structured educational events and the opportunity to manage people in various work situations.

Commitment and Implementation

16. Deputy Ministers should encourage managers to participate in training and development activities to improve people-management practices and should underline this encouragement with adequate funding.

17. Initiatives should be undertaken within departments to ensure a fair and equitable representation and distribution of women, persons with disabilities, aboriginal peoples and members of visible minorities, in the training and development community.

18. Departments should share their efforts and programs that support the training and employment of designated groups.

19. In the planning and administration of training and development programs, departments should ensure that all reasonable measures are taken to remove barriers to equal participation on the part of all employees.

20. Participation of designated groups in training and development programs should be monitored within departments, to ensure that all qualified employees are given equal access to opportunity.

21. Regional supervisors and managers should have equal access to training and development activities. Distance-learning modules should be created to assist in this process.

22. Supervisors and managers should be appraised and evaluated on their skill, ability and practices in leading and managing others and they should be appropriately rewarded or cautioned.

Structured Educational Events

23. Mandatory orientation programs for supervisors, middle managers and members of the management category should be adjusted where necessary to reflect the urgent need to improve the people-management practices of managers and supervisors.

24. A generic course on human resource management reflecting the new PS 2000 work environment should be developed by the Canadian Centre for Management Development and the Public Service Commission in consultation with departments; it should be adaptable for use by interested departments and agencies.

25. Other generic courses on such priorities as managing diversity should be developed and offered to departments and agencies.

26. Generic training modules should be developed co-operatively with the Treasury Board Secretariat, the Canadian Centre for Management Development, the Public Service Commission and departments, in the changed personnel systems and procedures as recommended in the White Paper.

27. All present courses and developmental activities should cover, in a general way, the appropriate roles of the personnel specialist and the manager plus the general values inherent in good human resource management systems and processes.

Consultation and Career Planning Services

28. Each department should make information and tools available to managers and employees regarding career planning and the improvement of people-management skills.

Planned Careers

29. Work experience which enables managers to acquire the knowledge, skills and abilities to lead and manage people should be an essential component in the planned careers of government managers. Opportunities to develop and improve people-management skills through development activities should be expanded.

Publications/References

30. Supervisors and managers should have access to published material on current practices in leading and managing people. Ways of improving and co-ordinating the coverage of departmental newsletters, and central agency publications such as *Training News, Managers Magazine, Management Update, PS Newsline* and *Optimum* should be explored.

Scientific Community

31. There should be a clear statement of the mission, or purpose, of each scientific organization.

32. Each scientific organization should prepare a general training plan. This should encompass pre-hiring and hiring practices, orientation, training for supervisors and managers and opportunities for personal development.

33. New scientists should be hired to bring in new skills needed by the organizations. Each new scientist should be assigned to a "role model mentor" to learn the values and best practices of the organization and be given an individual training plan.

34. Exchanges between scientific institutions, of up to three months, should be encouraged to supplement sabbaticals.

35. Consideration should be given to establishing a fixed percentage of the operating budget for training and development and protecting it during time of constraint.

36. Current restrictions on conference travel for scientists should be removed. At the very least, a dollar ceiling is suggested as less restrictive than current regulations.

37. Close links should be established between client groups and scientists to ensure the relevance of the work, the establishment of mutual trust and the creation of mutually realistic expectations.

38. Senior staff and client groups should be encouraged to recognize and reward useful and productive scientific performance and direction. Recognition should be given to the team where success is the result of a co-operative effort.

39. Senior positions in the scientific community should be staffed by persons knowledgeable in their discipline, knowledgeable of managerial principles and who can act as credible spokespersons for the scientific community.

40. Training in interpersonal skills and managerial principles should be provided.

41. Training should be provided in the management of science organizations through courses currently available at the Canadian Centre for Management Development.

Initiatives Beyond Training and Development

42. Within the context a client-centred culture, departments should study successful initiatives in both the public and private sectors with a view to tailoring them to their own needs.

Framework for Action

43. The Human Resources Development Council and the Treasury Board Secretariat should establish a process whereby departments and central agencies would:

- o review their existing training and development activities in the light of the priorities and strategies in this report;
- o adjust them to reflect PS 2000 objectives and priorities; and
- o develop plans and cost training and development activities needed to achieve the objectives over five years.

The roll-up of these individual plans at the end of the initial planning period would constitute the five-year training and development plan called for in the White Paper.

44. The Treasury Board Secretariat should establish continuing consultation and review machinery to assess departmental performance in adapting training and development activities to the stated objectives of PS 2000.

45. There should be a special fund of $10 million established at the Treasury Board to underwrite pilot studies for new kinds of training courses or for research into new methods or technologies. The studies or research would be carried out by the Public Service Commission, the Canadian Centre for Management Development or by a lead department, and the product would have potential applicability across the public service. The Human Resources Development Council should set the priorities for projects resourced from the fund.

46. Departments should establish a departmental resourcing policy on training and development including consideration of adopting a departmental "rule-of-thumb" (e.g., an average of four days annually per employee), and consideration of increasing the commitment to training and development by 10 percent a year over the next five years.

Implementation of the First Report of the Task Force

47. The recommendations and guiding principles made by the Task Force in its first report are re-affirmed and should be acted upon. These are:

Guiding Principles and Concepts

- o Training and development are investments in better government and better service to the public;

- PS 2000 will put more emphasis on individual responsibility and professionalism, requiring more knowledge and skills by individuals;

- Good human resource management and development policies will be necessary to attract and retain good people in the public service in the future;

- Training and development of staff are integral parts of management at all levels, embracing a broad range of activities and priorities of which classroom training is but one;

- There is a hierarchy of responsibility for training and development:
  - **individuals** are responsible for their own career development, for demonstrating a willingness to grow and learn on the job, and for taking full advantage of training and development opportunities provided;
  - **supervisors** are guides, mentors and counsellors and are responsible for ensuring that the worker has the skills and tools to do the job;
  - **departments** are responsible for the provision of an enabling framework at the corporate level;

- A hierarchy of needs and priorities must be dealt with from the perspective of the individual, of the department, and of the government as a whole;

- Resources must be related to needs and priorities and must be protected in the same fashion as capital investment funds;

- Equity in training and development means responding to the needs of the individual as well as to corporate needs; this includes the necessity of redressing previous inequities.

Recommendations

- There must be a new emphasis on personal planning to meet individual training and career needs, separate from the performance appraisal system.

- The determination of needs and priorities and the management of training and development must be emphasized as part of the role of supervisors and managers.

- Primary responsibility for training must remain with departments.

- Assessment of training and development needs at all levels must be strengthened.

- There must be more rigorous assessment of the appropriateness and cost-effectiveness of various means of training and development.

- The cost-effectiveness and management of existing corporate developmental programs should be reviewed.

- Consideration must be given to new developmental experiences for public servants who demonstrate high performance, high potential or special need.

- Training and development must be more carefully monitored to ensure equitable access and to meet employment equity objectives; members of employment equity groups should have a more than proportionate share of places in training and development programs identified as suitable for this purpose.

- Treasury Board's role should be re-shaped to emphasize leadership, resource allocation, policy direction, evaluation and accountability; development and delivery of programs should remain with departments, the Public Service Commission and the Canadian Centre for Management Development.

- Treasury Board policies should be recast to reflect the guiding principles and concepts with specific provisions relating to:
  - re-balancing emphasis on immediate job skills, future requirements and career development requirements;
  - revision of workforce adjustment training policy providing training for anticipated as well as current job vacancies.

- Treasury Board policies and corporate systems and programs should be described in layperson's language in brochures/guides for individuals, supervisors, managers, etc.

- In recognition of the integral role of training and development to human resources management, the Staff Training Council should be replaced by a new Human Resources Council with a broader mandate and with linkages to existing and potential groups dealing with training and development on a functional basis.

- Existing training boards of the Staff Training Council should be retained but their mandates broadened to include developmental activities and programs.

- The informal training co-ordination group of the Treasury Board Secretariat, the Public Service Commission and the Canadian Centre for Management Development should be formalized as the primary work group of the Human Resources Development Council.

- The functions of central support and sharing of information, materials, facilities and technology should be performed on a collaborative basis by the Committee of Heads of Training, on behalf of the government as a whole.

- The Canadian Centre for Management Development and the Public Service Commission should work out a co-operative arrangement to ensure that managers at all levels receive a continuum of consistent knowledge and skill development.

Appendix A
(referenced from chapter 2)

MAJOR TYPES OF GOVERNMENT SERVICE

Every government organization is unique, with its own particular reason for being, mandate, programs, organization and so on. It is useful however, to simplify the variety in organizations and their 1000 or more programs by focussing on three major types of organizational function carried out by public service organizations: **(i) regulation and enforcement; (ii) policy formulation and legislation; and (iii) "conventional" services, including those concerned with science and technology.** The Public Service 2000 Task Force Report on Service to the Public describes (in chapters 2,4,6 and 7) the main differences among the three major organizational functions. They are summarized here.

Regulatory organizations are concerned with the protection of public health and safety, the fair operation of economic markets and the achievement of other social and economic objectives. They use such instruments as tariffs, immigration and import/export control, standard setting and enforcement, adjudication, control of entry to and exit from markets, price and quota setting, and they use various approaches to ensure regulatory compliance.

Regulatory organizations have mostly external clients and stakeholders with whom there has traditionally been a pattern of low-key consultation sometimes dominated by those being regulated. The emerging requirement for regulatory organizations -- which are becoming increasingly visible and from whom much is expected -- is to consult much more intensively and frequently over their full range of activities both with those who are regulated and with the other stakeholders affected. Many regulatory organizations are facing the necessity for profound organizational renewal as a result of public demands for more effective but less intrusive interventions and of other pressures, some international in scope.

Conventional services organizations are concerned with the provision of: (a) direct or indirect services to clients outside or inside the government or (b) financial benefits to external clients (individuals, groups, corporations, the nation as a whole and other governments). Such financial benefits range from Canada Pension Plan benefits, through crop insurance payments to farmers, to negotiated contributions to corporations to further government objectives. "Conventional services," as used here, include **science- and technology-based activities** producing technical innovations and the collection, analysis and diffusion of related technical

innovations and related technical information. Much of this work is in collaboration with the private sector. Some is aimed at the enhancement of purely public goods.

Conventional services organizations have both external and internal clients and stakeholders. Indeed, the mix varies considerably within this large group. Traditionally, as with regulatory organizations, these organizations -- including those involved in science - and technology-based activities -- have engaged in very low-key consultation with clients. The latter have sometimes dominated those processes and in other cases the consultation has been perfunctory. The emerging requirement for conventional service organizations, some of whom are becoming increasingly visible, is to consult much more intensively and frequently with clients and stakeholders, on the continuing rationale, targeting, and cost-effectiveness of the services provided. There are, however, some emerging requirements for organizational renewal in the name of enhanced service delivery.

Policy organizations are concerned with generating the broad directions for the government's activities in a particular policy area, usually over the mid- or long-term and often in areas of considerable complexity and/or controversy.

Policy organizations are typically small elements of departments and agencies, although there are important exceptions. They also have mostly external clients and stakeholders and have traditionally consulted in a wide-ranging but often unstructured way with these organizations and other individuals. Although policy organizations usually have significant public exposure from time to time, most do not continually live in the public spotlight. Some policy organizations are facing organizational renewal, but only in tandem with their parent department or agency.

The significant differences among the three types of government organization bear on their service mission and their needs for supporting training and development:

- the organizational mix of external and internal clients and stakeholders;
- traditional and emerging organizational patterns of communication, consultation, negotiation, consensus-building and feedback with organizational clients and stakeholders on service expectations;
- organizational exposure and external and internal pressures for enhanced accountability; and

- the degree to which major organizational renewal is needed to meet the service expectations of the 1990s and beyond.

Appendix B
(referenced from chapter 2)

PRINCIPLES FOR CONSULTATION
As developed by the PS 2000 Service to the Public Task Force

1) Consultation between government and the public is intrinsic to effective public policy development and service to the public. It should be a first thought, not an after-thought.

2) Mutual respect for the legitimacy and point of view of all participants is basic to successful consultation.

3) Whenever possible, consultation should involve all parties who can contribute to or are affected by the outcome of consultation.

4) Some participants may not have the resources or expertise required to participate and financial assistance or other support may be needed for their representation to be assured.

5) The initiative to consult may come from inside government or outside -- it should be up to the other to respond.

6) The agenda and process of consultation should be negotiable. The issues, objectives and constraints should be established at the outset.

7) The outcome of consultation should not be pre-determined. Consultation should not be used to communicate decisions already taken.

8) A clear, mutual understanding of the purpose and expectations of all parties to the consultation is essential from the outset.

9) The skills required for effective consultation are: listening, communicating, negotiating and consensus building. Participants should be trained in these skills.

10) To be effective, consultation must be based on values of openness, honesty, trust and transparency of purpose and process.

11) Participants in a consultation should have clear mandates. Participants should have influence over the outcome and a stake in implementing any action agreed upon.

12) All participants must have reasonable access to relevant information and commit themselves to sharing information.

13) Participants should have a realistic idea of how much time a consultation is likely to take and plan for this in designing the process.

14) Effective consultation is about partnership. It implies a shared responsibility and ownership of the process and the outcome.

15) Effective consultation will not always lead to agreement; however, it should lead to a better understanding of each other's positions.

16) Where consultation does lead to agreement, wherever possible, participants should hold themselves accountable for implementing the resulting recommendations.

Appendix C
(referenced from chapter 2)

EXAMPLES OF MODES OF CONSULTATION

Agriculture Canada initiated a major public consultation program five years ago. The Agriculture Policy Review is an extensive effort to re-align federal policy with emerging agricultural conditions such as trade subsidies' drought etc.. Fourteen task forces across Canada were created, comprising representatives of all stakeholders: Agriculture Canada (headquarters and regions) provincial departments, producers, processors, researchers, academics and consumers. So successful was this process that the Department is maintaining the task forces as the logical channels through which it can receive continuous information on policy issues.

The Departmental Mission Review is the current initiative to re-examine the basic purpose of the Department, to re-articulate its mission for the next decade (the "what") and to affirm its corporate values (the "how"). Thirty-one individuals, knowledgeable of both specialized and general aspects of the Department, were mandated by the Deputy Minister to draft statements of corporate mission and of values or philosophy. The group was encouraged to consult employees of their own organizations in the initial drafting process. The next step is the examination and discussion of the draft mission by focus groups of departmental employees and of external stakeholders across Canada. The mission statement, refined with the input of the focus groups, will be then presented to the Management Council for ratification in May 1991. Of particular interest is the weaving of the recommendations of the PS 2000 Service to the Public Task Force into the fabric of the departmental mission.

Contact: Mr. Ian De Laroche, Assistant Deputy Minister, Communications and Consultations, Agriculture Canada, (613) 995-5880.

The Correctional Service of Canada (CSC) has a history of extensive public and internal consultations, the most recent examples of which are the conception of the "Mission of the Correctional Service of Canada" and the Task Force on Federally Sentenced Women.

The Mission document of the Correctional Service of Canada was created in 1988. Now, two years later it is clear that the consultation and the raw effort that went into the document has begun a transformation of the Service. A Task Force of the most senior officials of the Service rolled up their sleeves, searched the traditions of the organization for its core values, opened their minds to where the Service should be entering the next century, and wrote a visionary document. The Task Force included the Service's major union. Employees from one end of the country to another where asked to contribute. Inmates contributed. The public was drawn into the process through over 100 stakeholder groups. The results are clear. Three Solicitors General have supported development or approved the Mission. It is guiding the Service into the future.

After many attempts over the years, it has been decided to close the Prison for Women, Canada's only penitentiary for federally sentenced women, and provide improved programming in regional Centers across the country. Why was this difficult decision finally made? The answer is effective consultation. The answer is effective listening. The answer is active participation.

The Correctional Service's Task Force on Federally Sentenced Women is a model for public and private sector partnership. It was co-chaired by the Correctional Service and the Elizabeth Fry Society. Its membership included Corrections experts, and representatives of volunteer organizations, women's groups, and native canadians. The Task Force met with any federal or provincial, public or private sector group who had an interest, and it heard the views of each and every federal offender who wished to speak. The result was a compelling report expressing a clear consensus on what had to be done. The support was clear. The Solicitor General announced approval of the recommendations on behalf of the government in October 1990.

Contacts: Mr. Willi Gibbs, Deputy Commissioner, Atlantic Region, Correctional Service Canada, (506) 857-6377
M. Mario Dion, Deputy Commissioner, Correctional Programs and Operations, (613) 995-7002.

Documentation: Mission of the Correctional Service of Canada, April, 1990.
Task Force on Federally Sentenced Women

Contact: Jane Miller-Ashton, (613) 995-2554.

Environment Canada conducted an extensive public consultation on the Green Plan consisting of information sessions, consultation sessions and other opportunities to participate in the development of a new environmental policy.

Information Sessions, attracting 5,700 participants, were held in 39 cities to inform as many Canadians as possible about the initiative, and how they could contribute their views on the subject.

Consultation Sessions in 17 cities drew more than 3,500 representatives of all segments of Canadian society. These one-and-a-half day workshops encouraged participants to discuss issues raised in the Framework document of the Green Plan, and suggested ideas to the government. A summary report was sent to participants shortly after the sessions. Cabinet ministers and senior officials of Environment Canada took part in the workshops as much as possible.

Other opportunities to participate included a major interactive communication campaign: the public was encouraged to send letters and briefs to the Minister of Environment (1,000 received), questionnaires were distributed (2,000 returned); postcards were sent out seeking public opinion (1,600 returned); and toll-free phone lines were set up, over which more than 5,000 calls were received.

Contact: Ms. Leslie Whitby, National Director of Consultation, Environment Canada, (819) 997-1246.

Documentation: A Report on the Green Plan Consultations, Government of Canada, August 1990.

The National Library of Canada undertook a major consultation between 1985 and 1988 with the provinces and library authorities to identify problems of sharing library resources and to arrive at solutions which might be implemented by the National Library alone or in co-operation with other libraries. This was the first such effort by the National Library on a national scale.

Agenda/Discussion Guide was circulated by the National Library for comment to members of Canadian library associations and interested provincial officials. The final document, which set out the specific questions to be addressed, was sent to the participants of the regional meetings.

Regional Meetings, 21 in all, were held in each province, one in each except five in Québec and six in Ontario, bringing together about 20 Chief Librarians of universities, major public libraries and special libraries (e.g., corporate or institutional). The two-day discussions involved fact finding, a review of the latest developments in the sharing of library resources in each province, discussions of barriers to greater co-operation and potential solutions.

The Final Report published in early fall, 1990 resulted from the analysis of the various regional meeting reports and the comments of all participants and other stakeholders.

Contact: Miss Hope Clement, Associate National Librarian, National Library of Canada, (613) 992-7059.

Documentation: Resource-sharing in Canada, National Library of Canada, 1990.

Revenue Canada, Customs and Excise Customs and Excise has recently conducted several public consultations relating to the administration of the Goods and Services Tax (GST) and the implementation of the Customs 2000 initiatives.

The GST consultation, begun in October 1989 and ongoing, is intended to provide various stakeholders with the opportunity to inform and influence the departmental approach to the implementation and administration of the GST. A Consultation Directorate manages the undertaking which is national in scope. The target organizations are: business represented by associations, unrepresented small businesses, tax practitioners, and special interest groups such as municipalities, universities, schools, and non-profit organizations. Over 300 such organizations have been invited to meet with departmental officials since 1989, and post-implementation meetings are continuing.

Various techniques are employed to facilitate the public participation: individual meetings with associations, solicitation of position papers, focus group sessions, a Small Business Consultation committee, and distribution of documents for comment. The Small Business Division is charged with soliciting the views of the many enterprises not represented by industry associations. The Minister's Advisory Committee and the Deputy Minister's Advisory Committee ensure the continued representation of the interests of private business and tax practitioners respectively.

Contact:	Mr. Brian Shackleton, Director, GST Consultations Directorate, Revenue Canada, Customs and Excise, (613) 954-7965.
Documentation:	(GST) Consultations Program, 3 May 1990 Consultation with Respect to the Implementation of the GST, November 1989.

Appendix D
(referenced from Introduction)

SPECIFIC TRAINING IMPLICATIONS FROM OTHER PS 2000 TASK FORCE REPORTS

Introduction

In addition to the priorities for training identified in the main body of the Task Force Report on Staff Training and Development, other Task Forces identified specific training requirements.

While there are a relatively small number of specific recommendations related to training, there appears to be an assumption in most reports that informal or formal training will be done to ensure that all of the cultural/attitudinal, policy and procedural changes take place.

The major requirement for "training" (in the broadest sense) is changing the current attitudes and culture of departments, managers and staff. A part of the cultural/attitudinal change relates to ensuring a representative public service where the talents of all employees are utilized.

The following is an outline of specific training required, based on other Task Force reports. The recommended organization(s) responsible are also identified in the charts.

Specific Training Required

Managers	*CCMD*[1]	*PSC*[1]	*Depts*
- upgrade content and volume of people-management skills in management development courses	D/G[2]	D/G	D/G
- training in listening, communication, leadership and other interpersonal skills	D/G	D/G	G
- training in use of probationary periods including rejection on probation, coaching, interviewing, identification of performance deficiencies, techniques of handling problem employees, and doing fair and objective performance appraisals	D/G	D/G	G
- training in staff relations, including interpretations of collective agreements	D[3]/G	D[3]/G	G
- training regarding changes in delegation from the Department of Supply and Services and the Department of Public Works, including new administrative policies, authority levels and implications			D/G[4]

---

1 Where CCMD and PSC are both noted as designing and giving training, this could be done by either or both co-operatively, or could be split between SM and EX (CCMD) and middle managers and supervisors (PSC).

2 D=Design
G=Give

3 With the assistance of TBS expertise.

4 With the assistance of the Department of Supply and Services and the Department of Public Works expertise.

- training in use and potential of technology	[5]	[5]	[5]
- training in new classification system	D[3]/G	D[3]/G	G
- training in new staffing system	D/G	D/G	G
- training in new compensation system	D[3]/G	D[3]/G	G
- training in new cafeteria of benefits	D[3]/G	D[3]/G	G
- training in rewards and recognition techniques			D/G
Employees	***CCMD***	***PSC***	***Depts***
- expand training in all areas of service to the public, with priority on front line staff		D/G	D/G
- training in interpersonal skills for those who deal with the public		D/G	D/G
- orientation training for new staff			D/G
- training in use of technology		D/G[6]	D/G
- training in consultation skills	D/G	D/G	D/G
- retraining of PEs in - Staffing - Classification - pay and benefits - staff relations		D[3]/G	G
- retraining of PGs and others in new administrative policies		D/G	G

[5] Should be integrated into courses of CCMD and PSC and specific technology courses given by departments through purchase from the private sector or PSC.

[6] Should be integrated into courses of PSC and specific technology courses given by departments through purchase from private sector or PSC.

PROCESS AND ACKNOWLEDGEMENTS

In preparing this second report, the Task Force reviewed the nine other Task Force reports. It also drew on the material and representations made to it during both its first and second phase. These included meetings with, and briefs from, Public Service Unions, departmental Heads of Training, Directors of Personnel, the Multiculturalism Secretariat of the Secretary of State, the Task Force on Barriers to Women in the Public Service and numerous public servants as individuals and groups. Written briefs were received from the Public Service Unions of the International Brotherhood of Electrical Workers, The Professional Association of Foreign Service Officers, The Professional Institute of the Public Service of Canada and the Public Service Alliance of Canada.

The Task Force wishes to acknowledge particularly the contribution made by the Heads of Training and by those individuals who participated in work groups relevant to the central chapters of this report and in preparation for the follow-up studies listed in the Introduction. The Task Force also wishes to acknowledge those individuals who drafted chapters for the report. They are Suzanne Peters from the Public Service Commission for the chapters on *Training and Development Within a Culture of Continuous Learning* and *Initiatives Beyond Training and Development*, Robert Mercer from the Canadian Centre for Management Development for the chapter on *Human Resource Management* and Nicole Mendenhall from Revenue Canada, Customs and Excise for the chapter on *Service to the Public*.

FONCTION PUBLIQUE 2000

ENSEMBLE AU SERVICE DU CANADA

FONCTION PUBLIQUE 2000
RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA FORMATION ET LE PERFECTIONNEMENT

DEUXIÈME RAPPORT

MAI 1991

DEUXIÈME RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA FORMATION ET LE PERFECTIONNEMENT

MEMBRES

Daniel Bevis Dewar (président)
Centre canadien de gestion

Margaret Cottrell-Boyd
Centre canadien de gestion

Sherman Embree
Ministère de la Défense nationale

Ruth Hubbard
Revenu Canada - Douanes et Accise

Aimée Lefebvre-Anglin
Agriculture Canada

Jean-Claude Mercier
Forêts Canada

Nick Mulder
Approvisionnements et Services Canada

Peter Walker
Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada

Suzanne Peters (conseillère spéciale)
Commission de la fonction publique du Canada

Grant Botham
Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada

Frederic Drummie
Affaires indiennes et du Nord Canada

Emmett Hossack
Transports Canada

Ole Ingstrup
Service correctionnel Canada

Kristina Liljefors
Conseil du Trésor du Canada
Secrétariat

Brian Morrissey
Pêches et Océans

Lynne Pearson
Commission de la fonction publique du Canada

Martin Flood (Secrétaire)
Conseil du Trésor du Canada
Secrétariat

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Sommaire	1
Introduction	3
Chapitre 1 - La formation et le perfectionnement au sein d'une culture d'apprentissage permanent	9
Chapitre 2 - Le service au public	15
Chapitre 3 - La gestion des ressources humaines: une priorité de la formation et du perfectionnement	26
Chapitre 4 - Le cadre de formation et de perfectionnement des milieux scientifiques	38
Chapitre 5 - Les initiatives dépassant les limites de la formation et du perfectionnement	41
Chapitre 6 - Un plan d'action	48
Sommaire des recommandations	52

ANNEXES

- A Types de services gouvernementaux
- B Principes de consultation
- C Exemples de modes de consultation
- D Répercussions qu'ont sur la formation les rapports d'autres groupes de travail de FP 2000
- E Méthodologie et Remerciements

SOMMAIRE

Le deuxième rapport du Groupe de travail sur la formation et le perfectionnement (FP 2000) définit des stratégies et des priorités à adopter en matière de formation et de perfectionnement pour relever les défis de FP 2000. Après s'être penché sur le Livre blanc et sur les rapports présentés par les neuf autres groupes de travail, le Groupe formule les recommandations suivantes :

- Il faut réorienter de manière radicale notre conception de la formation et du perfectionnement, ce qui exige la création d'une «culture d'apprentissage permanent». Le Groupe de travail reconnaît qu'il faudra du temps pour ancrer un tel concept dans la mentalité profonde de la fonction publique. Il n'en reste pas moins que chacun, employés et ministères, doit déjà prendre des mesures pour que cette notion devienne une valeur de la fonction publique.

- La bonne formation liée à l'emploi doit être conservée et intégrée dans les priorités de FP 2000, soit l'amélioration du service au public et de la gestion du personnel.

- Tous les éléments de la fonction publique doivent collectivement prendre l'initiative de veiller à ce que leurs besoins en matière de formation et de perfectionnement soient satisfaits, et ce de façon concertée, efficace et économique. Le Groupe de travail recommande des éléments clés qu'il conviendrait d'inclure dans un cadre de formation et de perfectionnement adapté aux milieux scientifiques.

- Bien qu'ils constituent des éléments indispensables de la mise en oeuvre de FP 2000, la formation et le perfectionnement doivent être intégrés au changement culturel et organisationnel qui doit s'opérer au sein de la fonction publique.

- Tous les ministères devraient évaluer leurs besoins actuels en formation et en perfectionnement afin de fixer des objectifs conformes à la philosophie de FP 2000. Ainsi, il leur faut définir des cours, des programmes et des activités de formation et de perfectionnement, en calculer le coût et voir de quelle façon les insérer dans une culture d'apprentissage permanent. La description de ces activités constituerait le plan pluriannuel de formation et de perfectionnement de chaque ministère, et la synthèse de tous les plans ministériels deviendrait le plan quinquennal de formation et de

perfectionnement de l'ensemble de la fonction publique, que préconise le Livre blanc.

- Le Conseil du Trésor devrait établir un fonds spécial de dix millions de dollars pour financer la phase pilote d'études portant sur l'élaboration de cours de formation innovateurs ou les nouvelles méthodes et techniques didactiques. Les études ou les recherches seraient menées par la Commission de la fonction publique, le Centre canadien de gestion ou un ministère directeur; le produit final pourrait servir dans l'ensemble de la fonction publique. Il incomberait au Conseil de perfectionnement des ressources humaines de fixer la priorité des projets financés à même le fonds.

- Les ministères devraient se doter d'une politique ministérielle concernant l'affectation des ressources dans le domaine de la formation et du perfectionnement et envisager d'adopter un «étalon» ministériel (par exemple, quatre jours par employé chaque année) et, pendant les cinq prochaines années, d'augmenter de 10 pour 100 par an les ressources consacrées à la formation et au perfectionnement.

INTRODUCTION

Le présent document est le deuxième rapport du Groupe de travail sur la formation et le perfectionnement (FP 2000). Dans son premier rapport, le Groupe passait en revue les politiques et les objectifs actuels en matière de formation et de perfectionnement, ainsi que les organisations, les pratiques et les systèmes existants. Il énonçait certains principes et concepts d'orientation, nommait les domaines susceptibles d'amélioration et formulait des recommandations.

Le deuxième rapport se penche sur les répercussions immédiates de l'initiative FP 2000 dans le domaine de la formation et du perfectionnement. Après avoir examiné les rapports des neuf autres groupes de travail et le Livre blanc, le Groupe de travail a cerné des stratégies et des priorités qui permettront de relever les défis découlant de FP 2000. Les besoins spécifiques de formation signalés dans les rapports d'autres groupes de travail sont résumés à l'annexe D.

Des stratégies précises en matière de formation et de perfectionnement ne répondront qu'en partie aux défis posés par FP 2000. Les changements rapides, profonds et fondamentaux des valeurs et des intérêts au Canada et dans notre milieu de travail doivent entraîner une transformation radicale des mentalités afin que le travail proprement dit soit considéré comme une expérience créative d'apprentissage. La mondialisation de l'économie, les nouveaux principes régissant la concurrence et les migrations, les technologies en évolution et l'émergence de nouvelles conditions et de nouveaux objectifs à caractère social remettent constamment en cause connaissances et méthodes de travail. Pour tenir compte de ces changements et préserver l'efficacité de la fonction publique, tous les employés, de même que les organisations au sein desquelles ils travaillent, doivent adopter une nouvelle valeur : l'apprentissage permanent. Cette culture d'apprentissage permanent devrait se superposer aux autres valeurs mises de l'avant par FP 2000.

Le premier chapitre du présent rapport définit la notion d'apprentissage permanent, la situe dans le contexte de la pensée actuelle et propose des moyens d'encourager l'adoption de cette valeur dans le cadre de FP 2000.

Les chapitres 2 et 3 reprennent les deux principaux changements préconisés dans le Livre blanc et dans l'ensemble de FP 2000 : améliorer la qualité du service au public et les méthodes de gestion du personnel dans la fonction publique. Ces aspects sont présentés ici comme les grandes priorités applicables à la formation et au perfectionnement.

Cet accent mis sur de nouvelles priorités ne diminue pas l'importance accordée dans la fonction publique à l'acquisitions de compétences et à la formation liée à l'emploi. Il est essentiel de maintenir la qualité de la formation pratique nécessaire aux opérations et aux programmes si l'on veut atteindre les objectifs visés par FP 2000. Depuis quelques années, toutefois, les compressions budgétaires dans le secteur de la formation ont rendu la chose difficile. L'examen du Groupe de travail ne remet pas en question la nécessité d'une bonne formation liée à l'emploi. L'amélioration du service au public et celle des méthodes de gestion des ressources humaines ne peuvent être envisagées simplement comme des priorités distinctes ou «supplémentaires»; elles constituent en effet des perspectives intégrales et fondamentales, sous-jacentes à la formation actuellement offerte. Le rapport propose quelques stratégies en vue d'atteindre cet objectif.

L'Institut professionnel de la fonction publique du Canada a expressément demandé au Groupe de travail de se pencher sur les besoins de formation et de perfectionnement de ses membres, et des cadres supérieurs des milieux scientifiques souhaitent vivement qu'en matière de formation et de perfectionnement, une approche uniforme soit adoptée à l'échelle de la fonction publique. Des recommandations en ce sens sont exposées au chapitre 4.

Pour réaliser les objectifs visés par FP 2000, il ne suffira pas d'adopter de nouvelles priorités en matière de formation et de perfectionnement. Le Groupe de travail convient donc de la nécessité de changements fondamentaux dans les valeurs et les habitudes qui dominent à l'heure actuelle. Il faut faire preuve d'innovation, insuffler un nouveau leadership, renforcer l'esprit d'équipe, renouveler l'engagement, changer les méthodes de collecte et de diffusion d'information, les systèmes et les pratiques. Le chapitre 5 explique de quelle façon les ministères peuvent planifier le changement culturel et organisationnel afin d'atteindre les objectifs globaux de FP 2000.

Le Groupe de travail voit d'un bon oeil la volonté du gouvernement d'élaborer un plan quinquennal de formation et de perfectionnement; le chapitre 6 contient des indications sur la façon de formuler le plan initial.

Le Groupe prévoit d'entreprendre d'autres études portant sur l'intégration des politiques et des activités de formation et de perfectionnement à l'appui des objectifs de FP 2000, et entre autres :

- Un examen approfondi de la formation et du perfectionnement nécessaires pour relever la qualité du service au public.

- Une étude sur le recours à la technologie pour satisfaire les besoins de formation de la fonction publique, et notamment des recommandations sur la façon de surmonter les obstacles qui entravent l'exploitation optimale de la technologie à des fins d'apprentissage et de formation.

- Un examen des normes de formation précisant les définitions de ce qui constitue une activité de formation et proposant des méthodes de mesure et d'évaluation plus justes du succès global des efforts de formation déployés dans l'ensemble de la fonction publique.

En guise de conclusion, le Groupe réaffirme les principes et concepts directeurs ainsi que les recommandations qui figurent dans son premier rapport. Ils sont repris ci-après.

Principes et concepts directeurs

. Mettre en oeuvre des programmes de formation et de perfectionnement, ce qui équivaut à prendre des mesures pour améliorer le gouvernement et relever la qualité du service au public.

. FP 2000 attachera davantage d'importance à la responsabilité individuelle et au professionnalisme et exigera de chacun des connaissances et des compétences plus poussées.

. Il faudra qu'une saine gestion des ressources humaines soit pratiquée au sein du gouvernement et que de bonnes politiques de perfectionnement y soient en vigueur pour attirer des personnes compétentes à la fonction publique et les inciter à y demeurer.

. La formation et le perfectionnement du personnel font partie intégrante de la gestion à tous les niveaux; ils englobent une vaste gamme de priorités et d'activités dont la formation en salle de classe n'est qu'un exemple.

. Il existe une hiérarchie des responsabilités en matière de formation et de perfectionnement :
  - **chacun** est responsable de son cheminement professionnel et doit être disposé à se perfectionner et à apprendre en cours d'emploi, ainsi qu'à profiter pleinement des occasions de formation et de perfectionnement qui lui sont offertes;

- les **superviseurs** sont des guides, des mentors et des conseillers qui sont chargés de veiller à ce que leurs subalternes possèdent les compétences et les instruments nécessaires à leur travail;
- le **ministère** doit veiller à fournir un cadre propice au travail productif.

. Il existe une hiérarchie des besoins et des priorités dont il faut tenir compte, du triple point de vue de la personne, du ministère et de l'ensemble du gouvernement.

. Les ressources doivent correspondre aux besoins et aux priorités et être protégées au même titre que les capitaux d'investissement.

. En matière de formation et de perfectionnement, l'équité consiste à satisfaire les besoins de l'employé comme ceux de l'ensemble de l'organisme; il est donc primordial de corriger les injustices passées.

Recommandations

1. Il faut dorénavant insister sur la planification personnelle de la formation et des carrières, dans un cadre distinct du régime d'appréciation du rendement.

2. Il faut faire valoir que la définition des besoins et des priorités fait partie des fonctions des superviseurs et des gestionnaires.

3. Il faut que les ministères continuent d'assumer la responsabilité principale en matière de formation.

4. À tous les niveaux, il faut veiller tout spécialement à l'évaluation des besoins en matière de formation et de perfectionnement.

5. Il faut évaluer avec plus de rigueur le bien-fondé et la rentabilité de diverses méthodes de formation et de perfectionnement.

6. Il faudrait examiner la rentabilité et l'administration des programmes de perfectionnement en vigueur dans les ministères.

7. Il faut envisager d'offrir de nouvelles occasions de perfectionnement aux fonctionnaires qui se distinguent par leur rendement et leur potentiel ou qui ont des besoins particuliers.

8. Il faut contrôler la formation et le perfectionnement afin de veiller à ce que tous y aient également accès et à ce que les objectifs d'équité en matière d'emploi soient réalisés; les membres des groupes visés par la politique d'équité en matière d'emploi devraient être représentés plus que proportionnellement dans les programmes de formation et de perfectionnement qui s'y prêtent.

9. Il faudrait modifier le mandat du Conseil du Trésor de manière à accentuer le leadership, l'affectation des ressources, l'orientation des politiques, l'évaluation et l'obligation de rendre compte, tout en reconnaissant que l'élaboration et l'exécution des programmes relèvent des ministères, de la Commission de la fonction publique et du Centre canadien de gestion.

10. Il faudrait remanier les politiques du Conseil du Trésor afin qu'elles reflètent les principes et les concepts directeurs et contiennent des dispositions précises concernant :
    - la redéfinition du rapport entre compétences immédiatement nécessaires à un emploi, exigences futures et exigences liées au perfectionnement professionnel;
    - l'examen de la politique de formation liée au réaménagement des effectifs, de manière à offrir une formation en fonction des postes vacants, tant à l'avenir qu'à l'heure actuelle.

11. Il faudrait décrire en termes simples les politiques, les systèmes et les programmes du Conseil du Trésor, dans des dépliants ou guides à l'intention des employés, des superviseurs, des gestionnaires, etc.

12. Étant donné que la formation et le perfectionnement font partie intégrante de la gestion des ressources humaines, il faudrait remplacer le Conseil de la formation du personnel par un nouveau Conseil des ressources humaines investi d'un mandat plus général et pouvant entretenir des liens avec les groupes qui s'occupent de formation et de perfectionnement d'un point de vue fonctionnel.

13. Il faudrait maintenir les comités de formation du Conseil de la formation du personnel, mais élargir leur mandat de façon à englober les activités et les programmes de perfectionnement.

14. Il faudrait reconnaître officiellement le groupe de coordination de la formation qui réunit le Secrétariat du Conseil du Trésor, la Commission de la

fonction publique et le Centre canadien de gestion, à titre de groupe de travail principal du Conseil des ressources humaines.

15. Le Comité des directeurs de la formation devrait être collectivement responsable du soutien central et du partage de l'information, du matériel, des installations et de la technologie, pour l'ensemble du gouvernement.

16. Le Centre canadien de gestion et la Commission de la fonction publique devraient conclure une entente de collaboration afin que les gestionnaires de tous les niveaux puissent continuellement acquérir des connaissances et des compétences pertinentes.

LA FORMATION ET LE PERFECTIONNEMENT AU SEIN D'UNE CULTURE D'APPRENTISSAGE PERMANENT

FP 2000 propose une fonction publique nouvelle, dynamique et prête à relever les défis fondamentaux d'un monde en évolution rapide. Nous assistons à la mondialisation tant de l'économie que des idées et des communications, qui a déjà eu de fortes répercussions sur de nombreux aspects de la politique et des activités dans le secteur public. Le phénomène réciproque, la localisation qui répond au besoin de participation et d'engagement au sein de la collectivité, est peut-être moins bien compris, mais tout aussi stimulant. L'innovation technique, qui sera probablement de plus en plus rapide, crée de nouveaux problèmes tout en offrant de nombreuses possibilités de solution. L'évolution des valeurs sociales et le changement démographique ont posé de nouvelles exigences aux gouvernements et modifié la composition de l'effectif de la fonction publique. La liste des facteurs serait interminable. Il en ressort principalement une impression de changement profond, de nouveauté, d'incertitude.

Le Livre blanc du gouvernement et la plupart des groupes de travail de FP 2000 ont donné suite à cette vision de changement en invitant les fonctionnaires à faire preuve de plus de souplesse, d'imagination et d'initiative. Pour sa part, notre Groupe de travail préconise la transformation de la formation et du perfectionnement. Pour ce faire, la fonction publique doit établir une culture de changement qui considère l'apprentissage permanent comme une partie intégrante de son adaptation et de sa capacité d'évolution.

Dans un milieu d'apprentissage permanent, le changement continu et rapide est vu d'un bon oeil et assumé consciemment. Il constitue une incitation à l'ingéniosité et à la résolution dynamique de problèmes et offre d'intéressantes perspectives de croissance personnelle et d'adaptation organisationnelle. Le milieu de travail est toujours ouvert à des améliorations constantes, et l'employé est capable de progrès soutenus. Les employés réfléchissent activement sur la signification de leur travail, et ils participent à sa redéfinition. La formation conventionnelle, sous sa forme actuelle, est la trame dans laquelle s'inscrivent constamment des occasions d'apprendre au travail.

Dans un contexte d'apprentissage dynamique, les employés doivent :

- prendre une part active au processus de réflexion et remettre en cause la nature et l'incidence de leur travail sur l'organisation;
- se considérer comme des catalyseurs capables de modifier l'organisation;
- être convaincus que l'amélioration personnelle est toujours possible;
- se percevoir comme élément d'une relation d'échange et d'enrichissement mutuel avec l'organisation;
- se sentir libres d'offrir une contribution et de formuler des suggestions valables, sentir qu'on accorde un certain poids à leurs idées.

Quant aux organisations, elles doivent :

- se percevoir comme un cadre souple pouvant tirer parti des initiatives des employés;
- être convaincues de leur capacité d'amélioration constante;
- fournir aux employés des points de repère non équivoques, en fixant les buts et les objectifs du travail à accomplir;
- donner aux employés l'occasion de réfléchir, de remettre en cause, de discuter de nouvelles perspectives.

La culture d'apprentissage permanent appuie les objectifs de FP 2000 relatifs à la responsabilisation des employés et à l'amélioration du service au public, mais elle affine grandement la notion de responsabilisation. Les employés sont encore incités à prendre des initiatives et les gestionnaires, à stimuler l'ingéniosité des employés, mais le cadre d'apprentissage permanent fournit des paramètres sûrs facilitant l'exercice de pouvoirs en une expérience partagée. Prise comme relation d'apprentissage, la responsabilisation permet aux employés et aux gestionnaires d'apprendre ensemble à produire les meilleures solutions. Les employés peuvent ainsi envisager des innovations, faire des essais et résoudre des problèmes en collaboration. Les gestionnaires peuvent assumer le rôle de mentors et de formateurs en amenant les employés à réfléchir sur l'organisation et sur son mandat et en fixant des objectifs susceptibles de stimuler leur créativité. Dans ce contexte, chaque

personne et chaque équipe peut aider l'organisation à découvrir des moyens d'améliorer le service au public, que ce soit par une consultation plus ouverte, un suivi plus rigoureux ou une sensibilité accrue aux clients et à leurs besoins.

L'avènement d'une culture d'apprentissage au sein de la fonction publique n'est pas une mince étape. C'est une véritable révolution de notre conception du travail. Cette culture exige de nouvelles méthodes de travail et de nouveaux rôles. Elle doit aussi donner aux fonctionnaires de nouvelles attitudes et valeurs par rapport à leur travail et à leur carrière. À l'avenir, personne ne devrait envisager dans la fonction publique une carrière sans apprentissage permanent ni recyclage pour se tenir à jour sur le plan des connaissances pertinentes, des compétences et des méthodes de travail. La notion de milieu d'apprentissage permanent doit également transparaître dans les valeurs et les plans qui permettront aux ministères de devenir les organismes envisagés par FP 2000. Les ministères doivent commencer à se considérer comme des organisations souples et ouvertes, prêtes à accepter les améliorations proposées par leur personnel.

Bien qu'il reste beaucoup à faire pour que les organisations et les particuliers adoptent une culture réellement axée sur l'apprentissage permanent, il est possible de prendre immédiatement certaines mesures à cet effet et d'adapter au contexte d'une telle culture diverses méthodes, politiques et pratiques déjà en vigueur. Chaque employé peut prendre une part active au processus :

- apprendre en cherchant des moyens de relever la qualité du service au public;
- prendre l'initiative et assumer la responsabilité de son propre apprentissage permanent;
- participer à la formulation des énoncés de mission du ministère et des services et s'efforcer systématiquement de comprendre et d'atteindre les objectifs établis;
- rechercher les situations d'apprentissage informelles comme les colloques ou les discussions tenues à l'heure du déjeuner;
- remettre en question les méthodes de travail traditionnelles qui semblent mal adaptées ou périmées et proposer des solutions de rechange.

Tous les **superviseurs et les gestionnaires** peuvent encourager l'apprentissage continu et la croissance individuelle chez leurs subordonnés. Par exemple, ils pourraient:

- assumer activement le rôle d'enseignant, de meneur et de mentor;
- fournir une rétroaction constante et encourager les employés à poser des questions fondamentales;
- inciter les employés à travailler de concert pour résoudre des problèmes communs;
- écouter attentivement les employés, en précisant leurs attentes et en sollicitant de l'information;
- encourager activement les employés à proposer des solutions aux problèmes d'exploitation et des moyens d'améliorer le service à la clientèle;
- permettre aux employés de prendre des risques et de tirer leçon de leurs erreurs;
- former des équipes de travail matricielles et à multiples niveaux hiérarchiques pour résoudre des problèmes;
- offrir des affectations diversifiées et l'occasion de travailler sous la direction d'autres gestionnaires;
- envisager différentes façons de souligner et d'encourager toutes les formes d'apprentissage :
  - reconnaître l'apprentissage sur le tas au même titre que les diplômes et certificats officiels;
  - signaler, dans toute l'organisation, à qui l'on doit un document, un projet, de nouvelles idées, une amélioration du service, etc.;
  - faire valoir les aptitudes et les compétences acquises dans l'exercice de fonctions bénévoles ou communautaires et d'autres travaux non rémunérés, et chercher des moyens d'encourager la participation à ces activités à titre de formation extérieure.

Chaque **ministère** peut :

- Créer un milieu de travail propice à un apprentissage permanent et pertinent :
  - en écoutant avec intérêt les suggestions des employés;
  - en offrant des occasions de résolution concertée de problème et de réflexion;
  - en encourageant les gestionnaires à discuter et à réviser les pratiques et les plans de travail, avec la participation des employés.

- Dans le cadre d'une politique ministérielle, veiller à ce que les employés puissent obtenir :
  - de l'information de base sur le ministère et le gouvernement fédéral, notamment au sujet des nouvelles valeurs concernant le service au public;
  - des connaissances de base et une formation portant sur des compétences dont ils ont besoin dans l'immédiat;
  - une formation qui leur permettra de se perfectionner et d'apprendre en cours d'emploi, en plus de se tenir au fait des nouvelles techniques.

- Déployer des efforts en vue d'adopter une philosophie qui incite les employés à assumer leur propre perfectionnement professionnel - notamment en ayant recours à des politiques, à des pratiques et à des systèmes de gestion qui appuient activement les objectifs de formation de l'employé, compte tenu de ceux du ministère. Par exemple, le ministère pourrait :
  - préparer des «dossiers personnels de planification et de perfectionnement» qui deviendraient la stratégie d'apprentissage de chaque employé;
  - instituer des congés sabbatiques auto-financés;
  - assumer une partie des frais de réinstallation des employés souhaitant acquérir une expérience qui concorde avec les besoins du ministère;
  - rembourser les frais d'inscription à des cours à caractère théorique, technique ou professionnel;
  - offrir des programmes d'affectations ministériels et interministériels;
  - offrir un service d'orientation professionnelle;
  - offrir des conditions de formation et de travail adaptées à des situations particulières, par exemple celle des chefs de famille monoparentale;
  - former les gestionnaires afin qu'ils prennent conscience des différences culturelles et des obstacles systémiques qui entravent l'accès à l'emploi pour les groupes cibles des programmes d'équité en matière d'emploi.

- Définir le plus clairement possible les connaissances, les aptitudes et les compétences que le ministère exigera de ses employés à l'avenir, de même que le type d'études, de formation et d'expérience qui sera nécessaire; communiquer ces renseignements à *tous* les employés.

- Récompenser les gestionnaires et les superviseurs qui appliquent constamment de bonnes mesures de gestion du personnel, y compris la promotion et l'adoption, de concert avec les employés, d'une philosophie d'apprentissage permanent.

Une culture d'apprentissage permanent, étayée par des mesures comme celles susmentionnées, favorisera la souplesse, l'imagination et l'initiative, ce qui en retour permettra l'enracinement des objectifs et des valeurs de FP 2000. Cette culture suscitera la confiance des fonctionnaires face au changement et appuiera les stratégies de responsabilisation des employés, de délégation de pouvoirs, de reddition de comptes et de décentralisation des systèmes exposées dans le Livre blanc.

Le Groupe de travail sait qu'une formation poussée peut n'avoir aucune utilité si les compétences ou les comportements acquis ne sont pas mis à contribution en milieu de travail. Selon des recherches à cet égard, plus de 80 pour 100 des connaissances et des compétences acquises dans le cadre d'une formation officielle disparaissent au bout de 30 jours si elles ne sont pas utilisées en milieu de travail. La culture d'apprentissage permanent qui sous-tend les conclusions et les recommandations présentées dans le présent rapport offre la promesse d'un milieu de travail où les initiatives officielles de formation et de perfectionnement seront les meilleurs agents des changements nécessaires à la réalisation des objectifs de FP 2000.

Des stratégies immédiates et précises demeurent nécessaires et le rapport leur fait une place importante. Le Groupe de travail a constaté que la qualité du service au public et l'amélioration de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique sont les deux principaux objectifs définis dans le Livre blanc. Il est donc d'avis que les plans de formation et de perfectionnement, élaborés dans l'esprit de FP 2000, devraient donner la priorité à ces deux objectifs et à l'avènement des changements de culture et d'attitude qui doivent accompagner et faciliter leur réalisation. Cette perspective et ce cadre d'analyse sont utilisés dans le reste du présent rapport.

LE SERVICE AU PUBLIC

> Les Canadiens veulent une fonction publique plus accessible et plus manifeste, une fonction publique qui intègre davantage le public dans le processus décisionnel et qui accepte de nouvelles responsabilités. Cette fonction publique au visage nouveau doit saisir l'occasion de faire du Canada un chef de file dans le domaine de la direction participationniste.

Ce texte est tiré du rapport du Groupe de travail sur le service au public (FP 2000); il résume la position du Groupe de travail, qui perçoit le service au public comme la mission fondamentale d'une fonction publique fédérale revivifiée.

Ce rapport recommande des changements radicaux dans trois domaines :

Le service

> «Les organismes de la fonction publique doivent être axés davantage sur le client et satisfaire ses besoins et attentes de façon plus efficace. Pour ce faire, une évolution considérable de la culture et des valeurs internes est nécessaire, et les gestionnaires supérieurs doivent avoir la volonté d'atteindre ces buts.»

La notion de service est plus complexe dans l'Administration que dans le secteur privé; elle touche trois niveaux, soit, selon le Groupe de travail sur le service au public, l'élaboration de politiques et la conception de programmes, le service direct comme le versement de prestations d'assurance-chômage, les services médicaux et les prévisions météorologiques, et enfin la réglementation, qui sert l'intérêt public en imposant des contraintes ou des obligations sous forme de règlements, ou en prélevant des biens par la perception de taxes. Une description plus détaillée des principaux types de services gouvernementaux figure à l'annexe A.

La consultation

> «Les fonctionnaires doivent consacrer davantage de temps et d'énergie à consulter les clients et autres personnes intéressées, tant au sujet de l'élaboration de soumissions pour les ministres qu'à celui de la gestion des

programmes. La fonction publique doit s'ouvrir au public et inviter sa participation.»

La consultation, au sens le plus général du terme, est la clé du succès de l'élaboration de politiques, de la définition de programmes, de la résolution de problèmes opérationnels et de la prestation proprement dite de services. Les fonctionnaires doivent savoir ce qu'est une consultation, comprendre les principes d'une consultation efficace et bénéficier de l'appui de leurs supérieurs politiques.

Les gens

«Les gestionnaires de tous les niveaux doivent appuyer et diriger les fonctionnaires avec plus d'efficacité qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent, afin que leurs subalternes se sentent valorisés, soient motivés, informés et mis au défi de donner leur meilleur aux Canadiens.»

Pour véritablement améliorer la qualité des services, il faut mieux gérer le personnel et reconnaître l'importance de la technologie de l'information.

Pour concrétiser ces trois recommandations et combler le fossé entre la volonté de servir le public et la manifestation de cette volonté, il faut :

- que tous les fonctionnaires comprennent à fond la nature du service et les principes sous-jacents, ce qui nécessite une mentalité et un style de gestion axés sur le service au sein des ministères et organismes qui adhèrent à ce concept;

- qu'ils s'engagent réellement dans la nouvelle culture et qu'ils acquièrent de nouvelles connaissances et de nouvelles compétences. Les exigences relatives aux nouvelles compétences sont les plus difficiles à satisfaire; elles sont aussi les moins bien comprises et les moins acceptées. Pour arriver à ces fins, tous les intéressés devront déployer des efforts considérables et soutenus, notamment les gestionnaires. De plus, il leur faudra apprendre et évoluer sans cesse et se recycler tout au long de leur carrière;

- que gestionnaires et employés reconnaissent que les résultats dépendent de l'apprentissage et de l'expérience d'une part, *et* du milieu de travail d'autre part; l'expérience d'apprentissage doit être correctement structurée et dirigée et répondre à des besoins réels de formation et de perfectionnement. Le milieu de travail doit permettre aux employés d'exploiter les compétences

nouvellement acquises, leur donner l'autorité, l'autonomie et l'information nécessaires et les tenir responsables de l'utilisation de ces compétences;

- que les gestionnaires et les employés se préoccupent de ceux qui servent indirectement le public en satisfaisant les besoins de clients à l'interne (service à d'autres fonctionnaires) comme de ceux qui servent directement le public;

- que le changement se concrétise pour les organismes et pour les employés. Il faudra du temps, mais on peut dès maintenant adopter nombre de mesures qui auront des résultats immédiats.

Un cadre de formation et de perfectionnement

Le chapitre traite des priorités en matière de formation du point de vue de la *prestation de services*. La figure 2-1 illustre la relation entre les trois principaux changements susmentionnés et les besoins et priorités en matière de formation et de perfectionnement.

Figure 2-1

Besoins en matière de formation et de perfectionnement

Type de service	Éléments du service			Gestion des ressources humaines	Renouvellement de l'organisme	Technologie
	Consultation	Contrôle et rétroaction	Prestation de services			
Élaboration de politiques						
Services usuels						
Réglementation						

Le tableau montre en ordonnée les trois types de service (élaboration de politiques, services usuels et réglementation) et en abscisse les secteurs devant faire l'objet de changements (éléments de service, gestion des ressources humaines, renouvellement de l'organisme et technologie). Dans la réalité, l'expérience d'apprentissage et, par conséquent, les programmes de formation et de perfectionnement des ministères et organismes doivent être liés à la prestation d'un service de qualité, qu'il s'agisse d'élaboration de politiques, de services usuels ou de réglementation et d'exécution. Il faut définir le lien qui existe entre chaque poste individuel, la prestation de service proprement dite (p. ex., service direct ou service de soutien) et le niveau du poste (p. ex., fournisseur de service, superviseur, cadre moyen ou supérieur).

Le reste du chapitre traite des trois éléments de la prestation de service. Une brève description, tirée du rapport du Groupe de travail sur le service au public, est fournie pour chaque élément, de même qu'un aperçu des répercussions et des priorités en matière de formation et de perfectionnement. Le Groupe de travail prévoit, dans le cadre d'un projet distinct, de mener une étude plus détaillée des besoins en formation et en perfectionnement de chaque élément.

Consultation

Le rapport du Groupe de travail sur le service au public définit la consultation comme un processus qui consiste à demander des conseils ou des avis dans le cadre d'une démarche bilatérale. Le rapport fait mention de divers types de consultation allant de l'écoute, aux solutions convenues, en passant par le dialogue, la discussion et l'analyse commune, et considère que tous ont leur place dans l'élaboration de politiques, la définition de programmes, voire la résolution de problèmes opérationnels.

Figure 2-2
Types de consultation

Le rapport recommande l'élaboration de nouvelles formes de consultation et la définition du rôle convenant au fonctionnaire dans un cadre de consultation plus

ouvert. En outre, il propose l'adoption d'un ensemble précis de principes de consultation (voir annexe B).

La forme que prend (ou doit prendre) le processus de consultation varie considérablement d'une fonction à l'autre (élaboration de politiques, services usuels ou de réglementation) et selon la clientèle (public ou clients à l'interne) et le niveau d'autorité (des employés aux points de service jusqu'aux cadres). Aux points de service, les consultations prennent généralement la forme d'échanges et de contacts quotidiens avec le public à l'occasion de la prestation d'un service. Pour les cadres, il s'agit surtout de consultations formelles avec des clients externes et internes.

Voici les priorités qui en découlent en matière de formation et de perfectionnement :

- la nécessité de faire comprendre aux gestionnaires et au personnel les avantages de la consultation, les principes sous-jacents et les méthodes de consultation les plus efficaces selon le type de service;

- la nécessité de veiller à ce que les gestionnaires et le personnel aient les compétences nécessaires pour tenir une consultation efficace (écoute, communication, négociation et établissement de consensus).

La formation et le perfectionnement de base doivent d'abord porter sur les techniques de consultation, étant donné qu'il s'agit de notions relativement bien comprises. Le matériel didactique employé à l'heure actuelle s'adapte bien à l'enseignement de ces techniques. Par exemple, il suffit de réviser les cours sur les techniques de négociation pour y intégrer des aspects de la négociation avec des personnes à l'extérieur de la fonction publique et avec des gens qui ont des valeurs ethniques et culturelles différentes ou dont la langue maternelle n'est ni l'anglais ni le français.

Il est tentant de concentrer les efforts sur les gestionnaires et les employés qui travaillent aux points de service (y compris ceux qui servent les clients internes), ce qui semble la mesure la plus rentable. Cependant, ces mêmes techniques permettent d'améliorer les méthodes de gestion du personnel. Il faut donc leur accorder la même priorité dans tous les groupes et à tous les niveaux. Les gestionnaires soutiennent depuis longtemps que la capacité d'écoute est l'une des plus importantes à promouvoir. Elle comprend des techniques d'écoute «active», comme poser des questions pour susciter des éclaircissements et préciser l'orientation et la pensée.

Les recommandations concernant la formation et le perfectionnement axés sur la consultation doivent varier selon le type de service fourni, l'évaluation de l'écart entre les capacités et les approches courantes, et la perception des besoins futurs. L'organisation qui se penche sur la question a besoin de temps et d'intuition, ainsi que de renseignements qui ne seront peut-être pas faciles à obtenir. L'étude plus poussée mentionnée précédemment devrait être utile aux ministères à cet égard. Certains ministères et organismes ont déjà mené de vastes exercices d'élaboration de politiques en ayant recours à un ou plusieurs types de consultation. Leur expérience pratique est une source précieuse de renseignements sur la consultation. L'annexe C en contient quelques exemples.

Contrôle et rétroaction

Le rapport du Groupe de travail sur le service au public souligne que les organismes axés sur le client relèvent les impressions de leur clientèle, qu'ils en tiennent compte dans le processus décisionnel et qu'ils permettent un utile chevauchement entre contrôle et consultation. Le rapport signale que, dans un cadre réglementaire, des normes additionnelles d'uniformité et d'équité et des mécanismes de recours officiel sont nécessaires.

Avant que le contrôle et la rétroaction puissent se faire, l'organisme doit adopter des normes en matière de service. Le Groupe de travail reconnaît qu'il faut d'abord fixer des normes et fournir la formation pertinente. Entre temps, il ne faut pas perdre de vue les *impressions des clients*. À cet égard, le Groupe est d'avis qu'il faut prendre des mesures pour aider :

- les gestionnaires et les employés à apprendre comment recueillir les impressions des clients (évaluations, sondages, etc.);

- les gestionnaires à apprendre comment organiser des groupes de discussion et d'autres tribunes de consultation;

- les gestionnaires à tirer parti des résultats obtenus.

La collecte et la présentation systématiques d'une foule de renseignements et d'expériences tirés des secteurs public et privé sont des tâches qui reviennent au Comité interministériel des directeurs de la formation.

Il faut également recueillir les impressions des employés. Il faut former les gestionnaires afin qu'ils sachent comment effectuer ce travail et obtenir la

rétroaction des employés dans le cadre de l'amélioration des méthodes de gestion du personnel, afin de favoriser le renouvellement de l'organisme et de comprendre l'importance de la rétroaction.

Pour souligner l'importance du contrôle et de la rétroaction (tant auprès des clients que des employés) pour un organisme axé sur les clients, les techniques et les outils utilisés à ces fins doivent être présentés dans le cadre des cours de gestion de base.

Gestion aux points de service

Le rapport du Groupe de travail sur le service au public stipule que le moment où est fourni le service (c'est-à-dire, le point de contact entre le client et le fournisseur) est un moment critique qui influe considérablement sur les impressions du client. En outre, la transaction n'est possible que dans la mesure où le client sait que le service existe et qu'il peut y avoir accès par téléphone, en personne, par la poste ou par voie électronique.

On a déjà commencé à élaborer des cours de base sur ce qu'on pourrait appeler les grands principes de gestion aux points de service. L'organisme de service spécial de la Commission de la fonction publique a élaboré un cours de trois jours à l'intention du personnel des points de service; ce cours compte quatre modules : principes de base, qualité du service, entregent et rapports avec les clients difficiles. Bon nombre de ministères offrent des cours semblables qui n'exigeront qu'une adaptation limitée.

D'autre cours généraux (fondés sur le principe qu'il faut former les formateurs), devraient être élaborés à l'intention :

- des superviseurs et des gestionnaires hiérarchiques ayant besoin de formation et d'instructions sur la façon :
  - de faire valoir l'importance d'un service de qualité;
  - d'exercer leurs fonctions dans un milieu axé sur le service;
  - d'investir leurs subalternes de certains pouvoirs;
  - de former et de diriger les employés;
  - de fournir un soutien efficace aux fonctions de service;
  - de cerner la clientèle et ses besoins;
  - de fixer des priorités en matière de service et de prendre des décisions relatives aux compromis nécessaires et aux ressources;

- des superviseurs et des gestionnaires des services consultatifs ayant besoin d'une formation similaire, mais axée sur le service aux clients «internes»;

- de l'ensemble du personnel, sur la façon dont l'orientation fondamentale du service touchera chaque employé; cette formation pourrait porter sur :
  - la façon d'interpréter les politiques et de prendre des décisions en respectant un cadre stratégique;
  - la façon d'assumer ses responsabilités et de rendre des comptes.

Il est important de former tous les nouveaux employés pour veiller à ce qu'ils comprennent les buts et les objectifs de l'organisme, de même que leur situation par rapport à l'ensemble de l'organisme. Pour que l'employé ait le sens des responsabilités et la volonté de bien faire son travail, il doit avoir le sentiment de faire partie d'une équipe et bien comprendre et apprécier à sa juste valeur sa contribution personnelle. Il doit également comprendre la mission de l'organisme, le rôle de son unité de travail et le rôle de chaque employé de cette unité pour pouvoir, quel que soit son niveau hiérarchique, prendre avec confiance des décisions éclairées dans les limites des pouvoirs qui lui sont délégués.

Il faut offrir aux nouvelles recrues un programme d'information sur les services et programmes du ministère employeur et de ministères connexes. Cette initiation doit se faire le plus tôt possible et être au moins en partie adaptée au niveau hiérarchique et aux fonctions de l'employé. Aux échelons supérieurs, cette formation doit comprendre une initiation globale donnée par le Centre canadien de gestion, en plus de l'information de base concernant le ministère. À tous les échelons, pour compléter et consolider l'information dispensée au cours de séances formelles, des superviseurs (mentors) et des collègues peuvent être expressément chargés de guider et d'aider l'employé.

Conclusion et synthèse des recommandations

Le renouveau du concept de service a des répercussions sur la formation et le perfectionnement à plusieurs niveaux. Au niveau de l'organisation, il faut prévoir des outils qui permettront aux ministères de communiquer à leurs employés la notion globale de service au public. La formation doit tenir compte de la nécessité de modifier la mentalité et le comportement. Au niveau individuel, il faut faire comprendre les trois types de services et les trois éléments du service. Finalement, les fonctionnaires doivent pouvoir intégrer ces notions dans une structure et un processus et acquérir les compétences nécessaires.

Il y a beaucoup à apprendre de l'expérience des ministères, organismes ou unités ministérielles déjà bien engagés dans ce domaine, notamment en ce qui concerne la prestation de services usuels (qui semble essentiellement liée à l'exécution du

service proprement dit). Le Groupe de travail est d'avis que ces organisations peuvent servir de modèles et aider les autres à explorer de nouvelles voies.

La synthèse des recommandations, qui suit, vaut pour les trois types de service comme pour les fournisseurs de services à l'interne et à l'extérieur.

Généralités

1. L'approche globale devrait viser à «former les formateurs». Il faut donc se préoccuper surtout de former ceux qui sont le mieux placés pour transmettre le «message», c'est-à-dire les superviseurs, les gestionnaires et les formateurs professionnels.

2. Il faudrait prévoir des journées d'échange interministériel à l'intention des formateurs et des gestionnaires, afin de faciliter l'établissement de réseaux et la mise en commun d'information sur la façon de mieux servir le public. Ces journées mettraient l'accent sur les produits de formation et de perfectionnement déjà utilisés ou en cours d'élaboration. Il serait question des réussites du secteur privé et d'autres paliers de gouvernement.

3. Un programme d'information devrait être offert à tous les nouveaux employés; il devrait porter sur les services et programmes du ministère employeur et de ministères connexes et fournir des renseignements de base sur les services.

Consultation

4. Il faudrait d'abord chercher à améliorer les aptitudes de consultation (écoute, communication, négociation et établissement de consensus); il faudrait adapter ou modifier les cours actuellement offerts de façon à refléter l'envergure des consultations futures (p. ex., à l'extérieur et à l'intérieur de la fonction publique; pour les employés comme pour les gestionnaires de programmes d'autres ministères). Dans ce domaine, il faut accorder la priorité à l'acquisition de compétences «d'écoute» par tous les fonctionnaires, à tous les échelons.

5. Les principes de consultation mis de l'avant dans le rapport du Groupe de travail sur le service au public devraient servir à l'évaluation des besoins de formation dans ce domaine.

Contrôle et rétroaction

6. Il faudrait aider les employés (y compris les gestionnaires) à apprendre à s'informer des impressions du client, en effectuant des sondages, par exemple.

7. Il faudrait aider les gestionnaires à apprendre à organiser des groupes de discussion et d'autres tribunes de consultation et à exploiter les résultats.

8. Il faudrait adapter les programmes de formation de base en gestion pour souligner l'importance du contrôle et de la rétroaction auprès des clients, des dépositaires d'enjeux et des employés et pour proposer une gamme d'outils et de techniques de contrôle et de rétroaction.

Gestion aux points de service

9. Il faudrait donner au personnel des points de service (les fournisseurs de services internes et externes) une formation portant sur les grands principes de gestion applicables.

10. Il faudrait élaborer des cours supplémentaires, selon le principe de la formation des formateurs, pour :
    - apprendre aux superviseurs et aux gestionnaires hiérarchiques à faire valoir l'importance d'un service de qualité, à exercer leurs fonctions dans un milieu axé sur le service, à donner plus de latitude à leurs subalternes, à former et à diriger les employés, à appuyer efficacement le service, à cerner la clientèle et ses besoins, à fixer les priorités et à prendre des décisions concernant les compromis et les ressources;
    - apprendre aux superviseurs et aux gestionnaires des services consultatifs à former le personnel pour qu'il puisse fournir le service voulu à la clientèle interne;
    - donner à tous les autres employés une information fondamentale sur le service et leur faire comprendre en quoi la culture de service les concerne.

11. Il faudrait fournir des services de conseils pour aider les employés à s'occuper des clients difficiles.

LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : UNE PRIORITÉ DE LA FORMATION ET DU PERFECTIONNEMENT

Essentiellement destiné aux superviseurs et aux gestionnaires, le présent chapitre propose une approche de la formation et du perfectionnement qui vise à améliorer les pratiques de gestion des ressources humaines dans un cadre où l'apprentissage continu est prisé et encouragé. Il comprend une explication de ce qu'on entend par «gestion des ressources humaines», un énoncé des principes qui canalisent les initiatives de formation en gestion des ressources humaines, un cadre que pourraient adopter les organisations gouvernementales pour améliorer la formation et le perfectionnement des gestionnaires, des recommandations concernant les mesures à prendre.

Il est devenu essentiel de revoir la conception de l'apprentissage et la façon dont le personnel est mené et géré au sein de la fonction publique. Les employés cherchent un milieu de travail accueillant, souple et ouvert, un cadre où le risque est admis, où les règles sont réduites, où l'erreur est excusable et où le bon travail est récompensé. Par ailleurs, il se produire fort probablement de grands changements au cours de la prochaine décennie pour ce qui est de la représentation des sexes, de la composition ethnique et des styles de vie dans l'effectif de la fonction publique; les changements reflèteront les caractéristiques de la population servie par la fonction publique. Tous ces facteurs justifient le réexamen des compétences nécessaires à une saine gestion des ressources humaines.

Le gouvernement est déterminé à faire respecter les principes de l'équité en matière d'emploi. Il est convaincu de leur bien-fondé, et tout porte à croire que, d'un point de vue purement opérationnel, cette orientation est tout à fait rentable. En effet, l'équité semble la solution tout indiquée pour parer aux pénuries de main-d'oeuvre prévues et pour ouvrir des marchés grâce à une meilleure compréhension du vaste groupe de clients visé par le programme.

La pierre angulaire de l'évolution des méthodes de gestion des ressources humaines est une attitude positive et dynamique à l'égard du perfectionnement de tous les employés, indépendamment des différences individuelles. Cet argument a été vigoureusement invoqué dans le rapport du Groupe de travail sur les obstacles rencontrés par les femmes dans la fonction publique, intitulé *Au-delà des apparences*. Peu importe les autres fondements, le changement d'attitude doit être

considéré comme faisant partie intégrante de la gestion humaine dans la fonction publique.

Les attitudes, pivot du changement, ne sont pas importantes que dans la mesure où elles touchent aux simples questions de gestion d'un effectif diversifié. Elles sont l'outil qui permettra de modifier le comportement des gens en ce qui concerne d'autres aspects de la gestion des ressources humaines. Il ne pourra y avoir plus de souplesse chez les gestionnaires, de délégation des pouvoirs, de répartition de la responsabilité ni d'apprentissage continu sans modification des attitudes. Le comportement des gestionnaires finira par changer et on assistera à un phénomène d'entraînement : les employés, d'autres gestionnaires, les clients (externes et internes) et les collègues d'autres ministères emboîteront le pas. Des initiatives en matière de formation et de perfectionnement doivent obligatoirement faire partie de la stratégie globale qui nous donnera la nouvelle fonction publique dont nous aurons besoin à partir de l'an 2000. Toutefois, avant de définir ces initiatives, il faut s'entendre sur la signification de la gestion des ressources humaines et sur les questions que la formation et le perfectionnement permettent de résoudre.

En quoi consiste la gestion des ressources humaines?

Aux fins du rapport, l'expression «gestion des ressources humaines» transcende son sens traditionnel pour désigner la meilleure utilisation possible du personnel. Elle ne désigne donc pas simplement l'ensemble des fonctions d'administration du personnel, mais plutôt «la mobilisation des énergies et des talents du personnel en vue de réaliser un objectif commun dans l'intérêt de l'organisme, de ses employés et de ses clients»*. Ainsi, toute mesure prise pour modifier les pratiques de gestion des ressources humaines doit tenir compte à la fois des relations humaines et des systèmes employés pour faciliter cette interaction. Par conséquent, aux fins du document, la gestion des ressources humaines est définie comme la gestion des personnes et comprend deux domaines reliés : les systèmes de soutien (fonctions d'administration du personnel) et l'interaction entre les gestionnaires et d'autres personnes au sein et en dehors de l'organisme. Tel qu'illustré à la figure 3-1, le volet consacré aux systèmes comprend la dotation, la rémunération, la formation, etc., tandis que les éléments touchant l'interaction englobent l'établissement des objectifs, la motivation, l'évaluation du rendement des employés, la rétribution, etc.

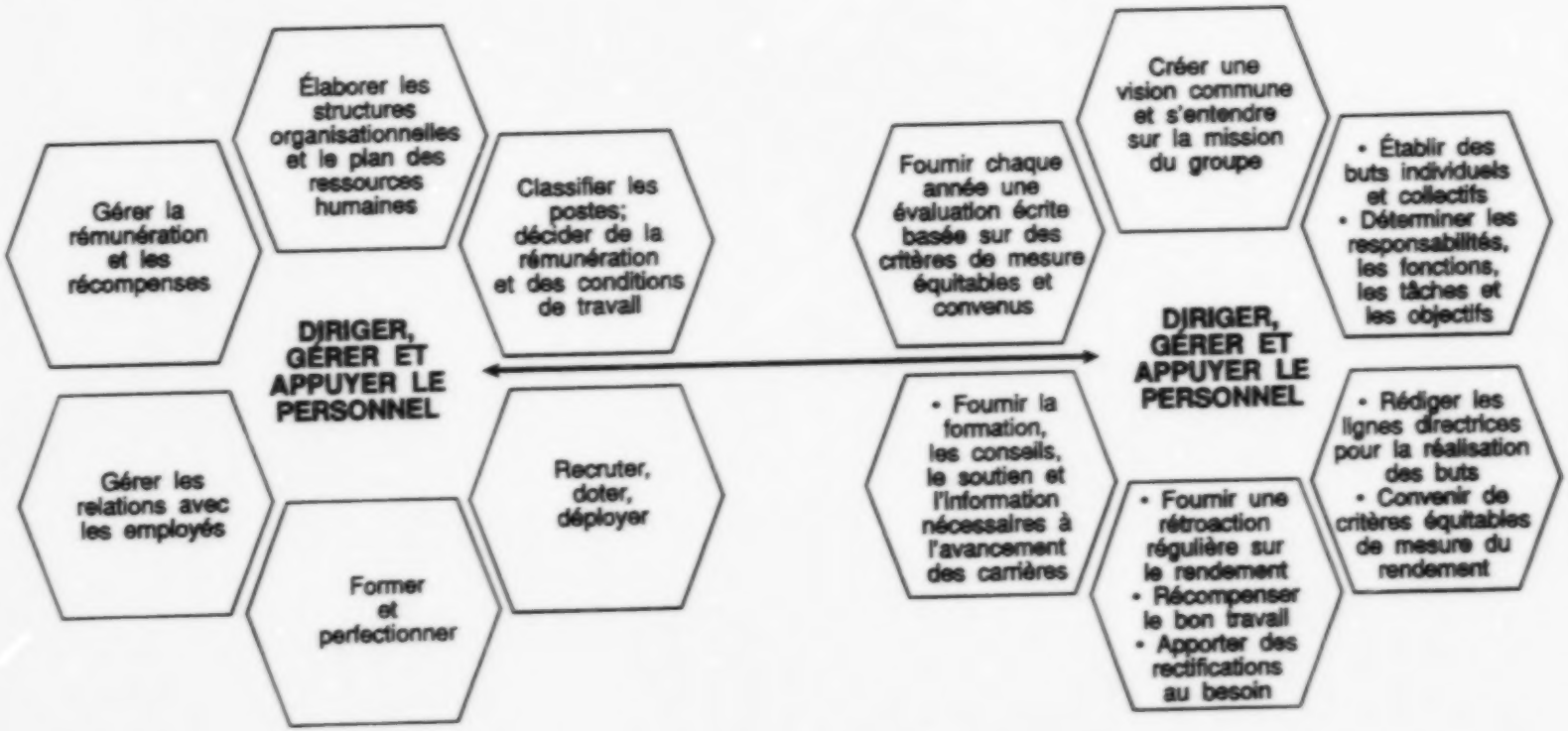
---

* Profil des chefs et des gestionnaires de la fonction publique.

Figure 3-1

Gestion des ressources humaines

La présente figure illustre la répartition des fonctions et des tâches qui composent la gestion des ressources humaines. La fonction principale consiste à diriger, à gérer et à appuyer les membres de l'organisation.



Tous les gestionnaires gèrent des ressources humaines.

057-8850

Cadre de formation et de perfectionnement en gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines relève des gestionnaires et des superviseurs à tous les niveaux de l'organisation et non exclusivement du service du personnel.

Les programmes de formation et de perfectionnement en gestion des ressources humaines doivent porter sur l'interaction entre les gestionnaires et les gens, ainsi que sur les fonctions et les systèmes.

Les systèmes et les procédés de gestion du personnel ont été soumis à un examen rigoureux par FP 2000; à la suite de cet examen, des recommandations précises ont été formulées. Il faudra prévoir une formation portant sur les systèmes modifiés. Il faut également offrir une formation concernant les rôles respectifs des gestionnaires et des spécialistes du personnel puisque les gestionnaires prennent maintenant des décisions qui relevaient auparavant des spécialistes du personnel : on incitera les gestionnaires à préserver la compétence et la motivation du personnel en encourageant l'initiative, le perfectionnement professionnel et l'apprentissage continu. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Centre canadien de gestion, la Commission de la fonction publique et les ministères doivent élaborer ensemble des modules de formation types dans ces secteurs et offrir cette formation de façon centralisée dans les cas où cette solution sera la plus rentable. En outre, les cours et les activités de perfectionnement offerts actuellement devraient distinguer les rôles respectifs du spécialiste du personnel et du gestionnaire, ainsi que les valeurs inhérentes aux systèmes et aux procédés de gestion des ressources humaines.

Par le passé, les relations humaines et la manifestation de l'enthousiasme, des talents et des aspirations ont été quelque peu négligées. Il faudra corriger cette lacune pour améliorer les méthodes de gestion des ressources humaines, dans l'esprit de Fonction publique 2000. Il faudra notamment se pencher sur les questions relatives à la diversité de l'effectif et sur les possibilités qu'elle offre à l'employeur et à l'employé. Cette nécessité est affirmée dans le thème suivant.

Les programmes de formation et de perfectionnement qui visent l'amélioration des méthodes de gestion du personnel dans la fonction publique fédérale doivent tenter d'améliorer les rapports des gestionnaires avec leurs clients, leurs subalternes, eux-mêmes et leur organisme.

La formation et le perfectionnement fondés sur ce thème supposent la culture et l'amélioration des relations les plus essentielles au rendement des employés et de l'organisme. Ce serait là le pivot de la modification des méthodes de gestion du

personnel, étant donné que les relations, plus que tout autre facteur, semblent déterminer le succès ou l'échec d'un gestionnaire. À mesure que s'améliore la qualité de ces relations, le rendement de l'organisme devrait augmenter. Le reste du chapitre est consacré à cet aspect; on propose un cadre et une méthode pour améliorer les rapports entre les gens dans l'ensemble de la fonction publique. Le cadre est composé de quatre éléments :

- ***Rapports entre le gestionnaire et les clients*** : entretenir des rapports avec les clients, tant internes qu'externes, de manière à améliorer la confiance et le respect; comprendre les perspectives, les contraintes et les avantages d'une intervention concertée, d'une consultation, d'une négociation, etc., au niveau de l'exécution des programmes et services de l'organisme. Dans ce contexte, le prestataire d'assurance-chômage est un client d'Emploi et Immigration Canada, le gestionnaire est un client du spécialiste en personnel, le bureau régional est un client de l'administration centrale. Le fait de connaître et de comprendre les clients et de les aider à comprendre l'organisme contribue à assainir les pratiques de gestion des ressources humaines.

- ***Rapports entre le gestionnaire et ses subalternes*** : entretenir des rapports avec les employés et d'autres personnes de manière à faire progresser le travail de l'organisme, en exposant clairement les buts et les attentes, en encourageant la confiance et le respect mutuels, la compréhension, la loyauté et un milieu de travail productif et sain. Dans ce contexte, le gestionnaire et l'employé doivent s'accorder respect et confiance. Par exemple, la compréhension de la dynamique de groupe et des relations humaines ainsi que de la diversité de l'effectif contribuent largement à un leadership adroit, car il incombe aux gestionnaires de veiller à ce que les employés sachent ce qu'on attend d'eux et fassent de leur mieux pour effectuer un travail de qualité.

- ***Rapports du gestionnaire avec lui-même*** : mieux se connaître en vue d'améliorer son rendement personnel, tant chez soi qu'au bureau. La conscience de ses forces et faiblesses et de ses préjugés influera sur la capacité de diriger les autres.

- ***Rapports entre le gestionnaire et son organisme*** : connaître, comprendre et mettre à contribution les éléments du cadre législatif et opérationnel qui concernent l'organisme (principes, valeurs, thèmes, systèmes, structures d'organisation, règlements, contacts personnels, etc.) en vue de diriger d'autres personnes. Par exemple, pour diriger avec succès un bureau régional, un gestionnaire doit comprendre la dynamique de la section, reconnaître les

droits individuels, ce qui importe à l'organisme et la nécessité d'enrichir les connaissances et les compétences.

Ces quatre catégories de rapports s'écartent du modèle classique appliqué à l'élaboration de méthodes de gestion des ressources humaines. Elles se rapportent à «la personne entière». L'approche proposée ne vise pas simplement une amélioration des relations en vue de créer un milieu de travail où les gens seront plus heureux; il s'agit bel et bien d'un véritable effort d'amélioration de la productivité globale.

L'importance des relations humaines en gestion du personnel est évidente dans la mise en oeuvre des programmes d'équité ou la façon dont on aplanit les difficultés attribuables aux origines culturelles des employés. Ceux qui veulent faire preuve de leadership dans ces domaines posent le plus souvent des questions qui se rapportent à leurs rapports avec autrui : Que dois-je dire? Comment dois-je réagir? Quel est le comportement à adopter? Devrais-je intervenir si...? Ces questions sont posées afin de guider l'interaction et pour instaurer de bons rapports professionnels.

Mise en oeuvre

Le cadre ci-dessus permet d'orienter les initiatives de formation et de perfectionnement en vue d'améliorer cet aspect de la gestion des ressources humaines qui met les gestionnaires en rapport avec d'autres personnes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisme. Les mesures prises pour enrichir ces relations améliorent aussi les pratiques de gestion humaine. Dans ce domaine, pour élaborer des programmes de formation et de perfectionnement souples et tenant compte de la nécessité du changement (si évidente dans toutes les initiatives de FP 2000), il convient de se rappeler ce qui suit :

- Au sein d'une culture d'apprentissage permanent, les employés doivent participer activement aux initiatives qui visent à améliorer le milieu de travail. Bien que bon nombre de ces initiatives concernent surtout les gestionnaires et les superviseurs, la participation des employés est indispensable à la mise en oeuvre.

- Les gestionnaires hiérarchiques, bien qu'ils bénéficient du soutien des spécialistes du personnel et de l'administration, dirigent et supervisent des employés; ils sont donc responsables de la gestion des ressources humaines et doivent en rendre compte.

- Tous les gestionnaires sont des modèles. Ils dirigent, expliquent, organisent et encouragent, apportant ainsi une importante contribution au perfectionnement professionnel. Tout effort déployé pour améliorer leurs capacités et compétences en gestion du personnel aura donc un effet cumulatif.

- Pour les gestionnaires, les spécialistes du personnel sont des experts, des conseillers, des stratèges et des collaborateurs; ils veillent à l'uniformité et à l'équité des pratiques.

Une brève description de ce qui pourrait constituer un programme d'activités visant à améliorer les pratiques de gestion des ressources humaines est fournie ci-après. Ce programme est conçu à l'intention des gestionnaires et des superviseurs; il prévoit un certain nombre d'initiatives distinctes mais connexes, chacune répondant à un besoin particulier.

Publications/Sources d'information

Des articles, des films et des bandes vidéo sur les compétences personnelles et l'entregent devraient faire partie du programme; ils peuvent traiter de sujets comme :

- la définition des valeurs personnelles les plus importantes;
- l'échange de rétroaction;
- l'écoute;
- les caractéristiques essentielles d'une équipe efficace;
- la diversité en milieu de travail;
- l'apprentissage permanent.

Services de consultation et de planification des carrières

Il faut offrir des services aux personnes qui cherchent à obtenir des conseils au sujet de leur carrière ou d'activités de perfectionnement personnel et professionnel : cheminements de carrière, évaluation du style de gestion, orientation professionnelle, résolution de problèmes, etc. On doit inciter les superviseurs et les gestionnaires à prendre davantage conscience de leurs propres forces et faiblesses et à choisir eux-mêmes leurs «cheminements d'apprentissage» pour s'améliorer. Toute une gamme de services, dont des expériences de travail, des cours et des services d'orientation devraient fournir l'information et l'aide nécessaires.

Activités de formation structurées

Il faut offrir des cours, des colloques et des ateliers où les compétences sont transmises de façon plus conventionnelle et élaborer de nouveaux

programmes au besoin. Il faut créer des modules d'apprentissage à distance pour rejoindre les milliers de gestionnaires qui travaillent à l'extérieur de la région de la Capitale nationale et ceux qui préfèrent poursuivre leur perfectionnement à domicile. L'élaboration d'études de cas et d'exercices de simulation faisant appel aux compétences personnelles et aux relations humaines constitue une priorité. Dans un tel contexte, il est possible d'aborder des questions comme l'équité en milieu de travail, les initiatives proposées par les employés, l'instauration d'un esprit d'équipe, etc.

Plans de carrière

Dans une culture d'apprentissage permanent, les occasions d'apprentissage les plus intéressantes se présentent au travail. Par conséquent, les connaissances, les compétences et les aptitudes en matière de gestion du personnel doivent être acquises en dirigeant et en gérant des personnes dans divers milieux organisationnels. Les organisations doivent encourager l'expérience professionnelle diversifiée et la considérer comme un élément essentiel de la planification de carrière. Il faut offrir aux gestionnaires des occasions de perfectionner leurs compétences de gestion du personnel, par le biais de détachements, d'affectations, d'échanges avec le secteur privé, l'industrie, les milieux du bénévolat et d'autres gouvernements.

Cette diversification des moyens d'améliorer les pratiques de gestion des ressources humaines tient compte des différences individuelles et du fait que chacun apprend différemment. Elle propose divers outils et procédés qui peuvent être adaptés aux besoins individuels.

Les programmes de formation et de perfectionnement les plus efficaces visent souvent les groupes formés par les gestionnaires, leurs subalternes et leurs supérieurs. Ainsi, la vision, les valeurs et les façons d'aborder les problèmes peuvent être élaborés d'un commun accord par l'ensemble des intervenants. Il n'en demeure pas moins que c'est aux gestionnaires qu'il incombe de modifier les méthodes de gestion des ressources humaines. C'est pourquoi les programmes à cet effet doivent être destinés aux gestionnaires, qui, avec les superviseurs, donnent l'exemple. Dans la mesure où leurs actions seront imitées par d'autres, ils auront atteint leur but.

Conclusion et synthèse des recommandations

Dans une récente note de service adressée à tous les fonctionnaires, M. Paul Tellier, greffier du Conseil privé, rappelle que l'essence de FP 2000, ce sont les gens, c'est la prestation d'un service efficace et adapté aux besoins des Canadiens, c'est la création d'un milieu qui incite les fonctionnaires à fournir un tel service, c'est la reconnaissance de leur contribution à cet égard. Le succès des initiatives prises pour relever ce défi peut très bien dépendre de la mesure dans laquelle on réussit à éveiller l'enthousiasme, le talent et les aspirations de tous les fonctionnaires.

Il est temps d'entreprendre une série de démarches pour améliorer les méthodes de gestion des ressources humaines en vigueur dans la fonction publique. Les recommandations suivantes viennent appuyer le processus de changement. Elles peuvent être utiles à titre de directives dans certains ministères; dans d'autres, elles serviront de guide à l'élaboration et à la mise en oeuvre de programmes originaux.

Définition et cadre

1. La gestion des ressources humaines devrait être définie comme la gestion des personnes et reposer sur deux domaines interdépendants : les systèmes de soutien (fonctions de l'administration du personnel) et les échanges entre les gestionnaires et d'autres personnes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisation.

2. Les programmes de formation et de perfectionnement qui visent à améliorer les méthodes de gestion du personnel en vigueur dans la fonction publique fédérale devraient tenter d'améliorer les relations entre les gestionnaires et les superviseurs et entre les gestionnaires et leurs clients, leurs subalternes et leur organisme et avec eux-mêmes.

3. À titre individuel, les gestionnaires et les superviseurs devraient prendre l'initiative et assumer la responsabilité de leur formation et de leur perfectionnement dans le contexte d'une culture d'apprentissage permanent.

4. Les mesures destinées à améliorer les pratiques de gestion du personnel devraient comprendre la prestation de services consultatifs et de planification des carrières, la diffusion de publications sur les pratiques de direction et de gestion du personnel, la possibilité de pratiquer la gestion humaine dans diverses situations professionnelles, ainsi que des activités de formation structurées.

Engagement et mise en oeuvre

5. La participation des gestionnaires et des superviseurs aux activités de formation et de perfectionnement en gestion des ressources humaines devrait être fermement encouragée par les sous-ministres, qui doivent veiller à ce que le financement permette cette participation.

6. Des initiatives devraient être prises au sein des ministères pour que les femmes, les personnes handicapées, les autochtones et les membres de minorités visibles soient équitablement représentés dans les milieux de la formation et du perfectionnement.

7. Il faudrait inciter les ministères à combiner leurs efforts et à mettre en commun les programmes à l'appui de la formation et de l'emploi de membres des groupes désignés.

8. En planifiant et en mettant en pratique les programmes de formation et de perfectionnement, les ministères devraient veiller à supprimer dans toute la mesure du possible les obstacles à une participation égale de tous les employés. Ils pourraient notamment :
   - veiller à ce que les installations soient accessibles aux personnes handicapées;
   - offrir des programmes qui tiennent compte des circonstances particulières des chefs de famille monoparentale;
   - présenter des cours exempts de préjugés fondés sur le sexe ou la culture;
   - avoir recours à des programmes d'évaluation et d'essai qui tiennent compte des différences attribuables au sexe, à la culture et au style de vie.

9. La participation de groupes désignés aux programmes de formation et de perfectionnement devrait être contrôlée au sein des ministères de sorte que tous les employés qualifiés aient des chances égales d'avancement.

10. Les superviseurs et les gestionnaires en région devraient avoir un accès égal aux activités de formation et de perfectionnement. Il faudrait créer des modules d'apprentissage à distance pour appuyer ce processus.

11. Les superviseurs et les gestionnaires devraient être évalués en fonction de leurs compétences, de leurs capacités et de leurs pratiques de direction et de

gestion et ils devraient être dûment récompensés ou mis en garde, selon les résultats de l'évaluation.

Activités de formation structurées

12. Les programmes d'orientation obligatoires pour les superviseurs, les gestionnaires intermédiaires et les membres de la catégorie de la gestion devraient être modifiés, s'il y a lieu, afin de refléter la nécessité urgente d'améliorer les pratiques de gestion des ressources humaines.

13. Le Centre canadien de gestion et la Commission de la fonction publique devraient, de concert avec les ministères, élaborer en gestion des ressources humaines un cours de base qui reflète le nouveau milieu de travail préconisé par FP 2000; le cours devrait pouvoir être adapté aux besoins des ministères et organismes intéressés.

14. Il faudrait élaborer d'autres cours de base sur des sujets de toute première importance, comme la gestion de la diversité, et les offrir aux ministères et aux organismes.

15. La formation visant à modifier les attitudes et le comportement à l'égard de l'emploi des femmes, des minorités visibles, des personnes handicapées et des autochtones devrait faire partie intégrante des mesures visant à améliorer la gestion du personnel; ces mesures devraient refléter les résultats de récentes études, par exemple le rapport du Groupe de travail sur les obstacles rencontrés par les femmes dans la fonction publique, intitulé *Au-delà des apparences*, et le deuxième rapport du Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées.

16. Le Conseil du Trésor du Canada, le Centre canadien de gestion, la Commission de la fonction publique du Canada et les ministères devraient élaborer ensemble des modules de formation de base abordant les nouveaux systèmes et pratiques de gestion du personnel, comme le préconise le Livre blanc. Cette formation serait donnée centralement ou au sein de chaque ministère, selon qu'une solution est plus économique que l'autre.

17. Tous les cours et les activités de perfectionnement actuellement offerts devraient exposer dans les grandes lignes les rôles du spécialiste du personnel, du gestionnaire et du superviseur, ainsi que les valeurs qui caractérisent les systèmes et méthodes efficaces de gestion des ressources humaines.

Services de consultation et de planification des carrières

18. Chaque ministère devrait mettre à la disposition de ses employés les données et les moyens qu'il leur faut pour :
    - jauger leurs forces et leurs faiblesses;
    - améliorer leurs capacités de gestion des ressources humaines;
    - régler les problèmes quotidiens de gestion du personnel;
    - prendre des décisions relatives à leur carrière;
    - réaliser leurs aspirations professionnelles.

Plans de carrière

19. L'expérience professionnelle qui permet aux gestionnaires et aux superviseurs d'acquérir les connaissances, les capacités et les compétences nécessaires à la direction et à la gestion du personnel dans divers milieux organisationnels devrait faire partie intégrante de la carrière des gestionnaires de la fonction publique. Il faut multiplier les occasions de développer et d'améliorer les capacités de gestion des ressources humaines par des activités de perfectionnement comme les détachements, les affectations à des projets à court terme, les échanges avec le secteur privé et les syndicats, l'octroi de bourses du Centre canadien de gestion, les programmes de stages parlementaires et le programme CAP (Cours et affectations de perfectionnement).

Publications/Sources d'information

20. Les superviseurs et les gestionnaires devraient pouvoir consulter les publications qui portent sur les pratiques de direction et de gestion du personnel. Il faut étudier les moyens d'améliorer et de concilier le contenu des bulletins ministériels et des publications d'organismes centraux comme *Info-formation*, *La Revue du gestionnaire*, *Nouvelles de la gestion*, la *Chronique de la fonction publique* et *Optimum*.

LE CADRE DE FORMATION ET DE PERFECTIONNEMENT DES MILIEUX SCIENTIFIQUES

Certains groupes d'employés au sein des ministères et dans l'ensemble de la fonction publique ont des besoins particuliers en matière de formation et de perfectionnement. Ces dernières années, quelques-uns ont pris d'importantes mesures concertées pour consolider leurs collectivités, notamment l'élaboration de programmes de formation et de perfectionnement adaptés à leurs circonstances. Mentionnons par exemple le Groupe de la gestion financière, parrainé par le Bureau du contrôleur général, et celui des communications, sous l'égide du Bureau du Conseil privé. Le Groupe de travail appuie la démarche de ces groupes et espère que leur exemple sera suivi.

Le présent chapitre contient des recommandations quant aux éléments que doit comprendre le cadre de formation et de perfectionnement des milieux scientifiques. Si le Groupe de travail inclut ce cadre de formation dans son rapport, c'est que l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada a fait valoir les besoins de formation et de perfectionnement de ses membres et que les cadres supérieurs des milieux scientifiques ont expressément manifesté le désir d'uniformiser l'approche en matière de formation et de perfectionnement dans l'ensemble de la fonction publique.

Recommandations

1. Il faudrait préparer un énoncé précis de la mission ou de la raison d'être de chaque organisme scientifique, de concert avec le groupe client, les scientifiques et d'autres dépositaires d'enjeux. Ainsi, la formation devrait mieux concorder avec la mission de l'organisme.

2. Chaque organisme scientifique devrait préparer un plan général de formation incluant les éléments suivants :
   - démarches préalables à l'embauche : collaborer avec les universités afin que les programmes et le nombre de diplômés répondent aux besoins du gouvernement;
   - recrutement : engager les personnes ayant les compétences professionnelles et les attitudes personnelles les plus appropriées;

- information et mentors pour les nouveaux employés : l'information devrait porter sur les valeurs de l'organisme, son énoncé de mission et la formation professionnelle fondamentale requise pour le travail;
- superviseurs immédiats : leur donner une formation en relations humaines et en gestion;
- supérieurs des superviseurs : assurer au niveau des chefs de section et des directeurs d'institut une formation plus poussée en relations humaines et en gestion;
- niveaux SM et EX : fournir au sein de l'organisme une formation complétant celle de la Commission de la fonction publique et du Centre canadien de gestion;
- perfectionnement personnel : il faudrait encourager et faciliter la croissance personnelle durant toute la carrière de l'employé par les moyens suivants :
    - cours à distance et autres cours suivis en dehors des heures de travail;
    - congés d'études;
    - congés sabbatiques;
    - visites à d'autres organismes et échanges de courte durée.

3. À leur arrivée dans la fonction publique, les scientifiques doivent :
    - être confiés à un «mentor» pour apprendre les valeurs et les meilleures pratiques de l'organisme;
    - recevoir un plan individuel de formation.

4. Il faudrait encourager, entre établissements scientifiques, des échanges pouvant durer jusqu'à trois mois, pour compléter les congés sabbatiques.

5. Il faudrait envisager la possibilité d'affecter un pourcentage fixe du budget de fonctionnement à la formation et au perfectionnement et le maintenir en période de compressions.

6. Il faudrait lever les restrictions actuelles concernant les déplacements des scientifiques qui se rendent à des conférences. Si les restrictions sont maintenues, on pourrait au moins envisager de fixer une limite budgétaire, ce qui serait moins dommageable que la réglementation actuelle. En effet :
    - les conférences sont nécessaires aux scientifiques chercheurs; elles réduisent le risque de chevauchement en fournissant des renseignements sur les recherches entreprises ailleurs;

- pour tous les scientifiques, la participation aux conférences est un moyen élémentaire d'établir et d'entretenir des contacts.

7. Il faudrait tisser des liens serrés entre les groupes clients et les scientifiques pour garantir la pertinence du travail, établir la confiance mutuelle et créer des attentes réalistes.

8. Il faudrait encourager les cadres supérieurs et les groupes clients à reconnaître et à récompenser le rendement et la gestion utiles et productifs dans le domaine scientifique. Il faudrait rendre hommage aux réalisations des équipes dont le succès résulte d'un effort commun.

9. Dans les milieux scientifiques, il faudrait affecter aux postes de gestion supérieure des porte-parole convaincants. Les gestionnaires scientifiques devraient être choisis et formés pour répondre aux critères suivants :
   - compétence dans leurs disciplines respectives;
   - bonne connaissance des principes de gestion;
   - attributs personnels nécessaires pour mettre en oeuvre les changements, s'attirer le respect des scientifiques et des groupes clients et être un porte-parole efficace.

Le Groupe de travail tient à souligner que ces recommandations sont conformes aux saines pratiques de gestion des ressources humaines qui valent pour tous les groupes professionnels, et qu'elles peuvent être reprises à titre de principes généraux par d'autres groupes de la fonction publique.

LES INITIATIVES DÉPASSANT LES LIMITES DE LA FORMATION ET DU PERFECTIONNEMENT

Dans les prochains mois, les ministères étudieront leurs plans de formation et de perfectionnement, mais la formation et le perfectionnement ne répondent qu'en partie au défi fondamental lancé par FP 2000. Ce défi comprend non seulement la mise en oeuvre des recommandations précises formulées par les dix groupes de travail, mais aussi la création d'un climat de changement culturel dans toute la fonction publique. Ayant considéré l'envergure de ce défi, le Groupe de travail sur la formation et le perfectionnement a formulé diverses initiatives qui vont au-delà des limites établies de la formation et du perfectionnement.

Le rapport du Groupe de travail sur le service au public (FP 2000) propose la vision d'un changement fondamental au niveau de la structure de la fonction publique. Il préconise de nouvelles valeurs à l'appui d'un service adapté au client et d'une consultation plus ouverte et il soutient que le meilleur moyen d'atteindre ces buts est d'accroître la responsabilité et les pouvoirs des employés. Pour que cette nouvelle orientation se concrétise, il est indispensable que les fonctionnaires accordent plus d'importance aux clients qu'aux contrôles internes et qu'ils soient encouragés à faire preuve d'imagination, d'innovation et d'initiative.

La formation et le perfectionnement ne suffisent pas à provoquer un changement culturel d'une telle envergure. La formation est indispensable pour transmettre et renforcer les compétences nécessaires à l'amélioration du service à la clientèle, mais bon nombre d'autres initiatives le sont aussi. Ainsi, la formation est utile à l'employé qui conseille de nouveaux immigrants, perçoit des taxes ou réglemente la circulation aérienne, parce qu'elle l'aide à acquérir et à manifester les compétences techniques et les aptitudes appropriées en matière de relations humaines. Par contre, elle ne peut pas créer un milieu où l'employé sent qu'on lui fait confiance et qu'il peut prendre des décisions et assumer des responsabilités supplémentaires. À elle seule, la formation ne peut pas non plus encourager la prise de risques et l'innovation qui caractérisent une fonction publique réellement ouverte. Pour qu'un tel changement d'attitude et de comportement se produise, l'employé doit bénéficier de l'appui de ses supérieurs et collègues, être libéré des systèmes compliqués et être récompensé lorsqu'il adopte un comportement approprié.

Le changement de culture fondamental préconisé par FP 2000 exige une intervention plus précise, un leadership décidé et une planification stratégique. Les

ministères doivent prendre des mesures éclairées, soutenues et détaillées pour manifester leur volonté de changement durable. Les interventions doivent se succéder pour vaincre l'inertie des anciennes valeurs culturelles. Enfin, les ministères doivent adopter une approche holistique qui considère le changement culturel comme un processus global. Les forces du changement doivent s'exercer sur un large front. Les initiatives doivent être concertées, pour se renforcer mutuellement et étayer la nouvelle culture.

Les ministères ne sont pas tous aussi prêts au changement les uns que les autres et toutes les initiatives ne conviennent pas uniformément. La Commission nationale des libérations conditionnelles a subi une transformation profonde au cours des années 1980, avant l'établissement de FP 2000. Plusieurs ministères (dont Emploi et Immigration, Industrie, Sciences et Technologie et Affaires indiennes et du Nord) ont mis sur pied des initiatives de développement organisationnel ces dernières années. Plus récemment, le Service correctionnel du Canada a annoncé SCC 2000, un projet de changement qui donne aux 10 060 employés du service l'occasion de réfléchir sur leur contribution à la réalisation de la mission ministérielle.

La plupart des ministères et organismes, toutefois, ne font qu'entamer leurs initiatives en ce sens. Bon nombre d'entre eux cherchent à obtenir de l'aide et des conseils quant à la façon d'appliquer à leurs mission et activités respectives la nouvelle vision axée sur le service. Chaque ministère doit relever un défi original, c'est-à-dire adapter un plan stratégique à sa dynamique, aux attitudes et aux perceptions de ses employés, et à son milieu.

Initiatives possibles

L'avènement d'une nouvelle culture au sein du gouvernement fédéral et de chaque ministère exige une interaction et des mesures complexes. Dans les pages qui suivent on propose des solutions susceptibles d'aider les ministères à relever le défi.

Vision

- Avec la collaboration de tous les cadres supérieurs du ministère, définir une vision de l'avenir souhaité.

- Organiser des retraites pour les cadres afin de créer un esprit d'équipe et de faire naître la volonté de changement.

- Organiser des conférences et des colloques réunissant des employés de tous les niveaux et de toutes les fonctions, pour envisager l'avenir ensemble et

décider de la façon de faire participer chacun au processus. Les unités de travail du ministère devraient contribuer à la création d'une nouvelle culture.

- Formuler un énoncé de mission qui propose une orientation et des résultats précis à tous les employés.

- Utiliser cet énoncé de mission pour intégrer au mandat et aux activités du ministère la nouvelle culture axée sur le service au public.

- Communiquer l'énoncé de mission à tous les employés en exploitant tous les moyens disponibles, y compris des imprimés et des articles de promotion comme des t-shirts, des tasses et des macarons.

- Communiquer de vive voix, à l'occasion de réunions de services et de déjeuners-causeries et dans des circonstances propices à l'échange d'information, à l'élaboration et aux discussions.

Plan

- Étudier le changement organisationnel et la documentation sur le perfectionnement pour comprendre les théories et les exemples de cas. À cet égard, on peut se procurer trois récents rapports qui concernent le secteur public : *Rapport sur les pratiques exemplaires*, du Groupe de travail sur le service au public, *Changement de structure organisationnelle : leçons de l'expérience*, de la Direction de la revue de la Commission de la fonction publique, et *La Gestion du changement dans la fonction publique*, du Groupe de travail sur l'adaptation de la main d'oeuvre.

- Consulter les spécialistes du changement au sein des ministères ayant déjà fait l'objet d'importants remaniements structuraux.

- Lire les sondages, les résultats de recherche, les évaluations, les examens et les vérifications pour en savoir plus sur la dynamique du ministère, sur les problèmes organisationnels, sur les opinions des employés et sur les éventuels secteurs de résistance. Ce type de données sera utile pour ébaucher un plan d'action en vue de changer la culture.

- Au besoin, mettre en oeuvre des projets comme des revues du contexte ministériel et des analyses d'enjeux. Examiner le milieu externe du ministère pour évaluer les facteurs qui influent sur le changement. Il peut s'agir de marchés en évolution ou de facteurs politiques. Voir quelles sont les parties

touchées par le changement et juger de leur bonne volonté et de leur capacité d'obstruction. Il pourrait s'agir notamment de syndicats ou de groupes de pression.

- Pour évaluer dans quelle mesure le ministère est prêt au changement et jauger la résistance ou l'appui des employés et des clients, procéder à des sondages spéciaux.

- Envisager de consulter des spécialistes du secteur privé en matière de perfectionnement et de renouvellement, afin de savoir ce qu'ils pensent du cas du ministère. Le changement doit être un processus d'ensemble au sein du ministère, mais les experts-conseils peuvent parfois jouer un rôle utile comme conseillers et animateurs.

- Élaborer un plan d'action stratégique avec la participation de tous les secteurs organisationnels; des buts, des échéances, des étapes, des résultats et des niveaux de ressources mutuellement convenus doivent être stipulés dans ce plan. Cette participation entraînera l'appui des cadres supérieurs.

- Fixer des objectifs mesurables et des critères d'évaluation qui permettront de suivre les progrès.

Engagement

- Adopter une «démarche en cascade» pour communiquer la vision du changement à tout le ministère. Des renseignements cohérents, fournis sans délai par les superviseurs, font partager et comprendre à tous la vision du changement.

- Utiliser principalement du personnel ministériel pour diffuser le message. Malgré leur utilité, les experts-conseils doivent être relativement invisibles pour que le changement reflète les véritables besoins et les préoccupations des employés.

- Avoir recours à des cercles de qualité permanents et à des groupes de planification opérationnelle pour diffuser la vision ministérielle à tous les échelons. Cette participation directe fait naître chez les employés la volonté d'adopter la nouvelle culture et contribue à intégrer les changements au travail quotidien.

- Solliciter la participation et la rétroaction des employés; ceux-ci doivent sentir qu'ils participent au processus de changement et que leurs opinions ont du poids. Utiliser les méthodes suivantes pour faciliter la participation des employés :
  - boîte à suggestion dans chaque service;
  - ligne directe;
  - code d'accès spécial au réseau ministériel de courrier électronique, pour la transmission des suggestions des employés;
  - visite du sous-ministre dans chaque service.

- Former des groupes de discussion pour se renseigner sur les opinions des employés au sujet des problèmes et des solutions ou pour sonder les réactions aux changements. Ces groupes seront également utiles pour atteindre un consensus sur les changements à effectuer au sein du ministère.

- Avoir des attentes réalistes quant au changement, en veillant à ce que les employés sachent que la création d'une nouvelle culture de service exigera du temps et des efforts. En outre, on combat ainsi le scepticisme et la résistance.

- Envisager le changement de culture avec optimisme, en soulignant les progrès et les étapes.

Leadership

- Encourager tous les cadres supérieurs à promouvoir activement la culture en l'appuyant personnellement et en donnant l'exemple.

- Désigner un ou plusieurs gestionnaires supérieurs comme initateurs du changement, ce qui permettra aux employés d'associer un visage aux nouvelles initiatives.

- Choisir judicieusement les initiateurs du changement, en fonction de leur crédibilité, de leurs compétences et de leurs qualités de chef. Ne choisir que les personnes les plus qualifiées, les plus convaincues et les plus influentes.

- Pour veiller à ce que tous les gestionnaires appuient le ministère durant la transition à la nouvelle culture, leur offrir une formation spéciale.

- Adopter le principe qu'il faut «former les formateurs». Former les gestionnaires, puis les encourager à former leurs propres employés pour favoriser l'instauration d'une culture axée sur le service.

- Bon nombre d'experts-conseils du secteur privé offrent une formation en gestion axée sur le changement, le renouvellement ou le développement de l'organisme. Ils constituent une source éventuelle de formation. Le Centre d'information sur la formation de la Commission de la fonction publique offre des cours sur le changement et le développement organisationnels et connaît en outre des fournisseurs.

Systèmes

- Affecter des ressources suffisantes au processus de changement.

- Relever le niveau de formation du personnel durant la mise en oeuvre des changements. Utiliser la formation non seulement pour présenter aux employés des moyens d'améliorer le service à la clientèle, mais aussi pour leur transmettre les compétences nécessaires à l'exploitation des nouveaux systèmes.

- Créer des systèmes de récompense pour susciter chez les employés un comportement qui cadre avec une culture de service. Les récompenses peuvent prendre la forme d'une reconnaissance officielle ou de remerciements officieux présentés par les gestionnaires.

- Prévoir des moyens de décourager les comportements qui n'appuient pas la nouvelle culture. Il peut s'agir de diverses mesures, du contact personnel positif à l'intervention négative.

- Modifier les systèmes d'évaluation du rendement et de rétroaction en fonction de la nouvelle culture.

- Inclure collègues et subordonnés dans le processus d'évaluation des gestionnaires, afin de souligner l'importance de la gestion et de la délégation de pouvoirs aux employés.

Information

- Le contact direct avec le superviseur immédiat est le moyen le plus efficace de partager l'information.

- Avoir recours aux moyens suivants pour diffuser l'information sur les initiatives de changement :
  - articles publiés dans des publications ministérielles;
  - messages transmis par courrier électronique;

- bulletins spéciaux sur le changement;
- bandes vidéo;
- séances d'information à l'heure du déjeuner;
- conférences.

o Organiser des ateliers pour expliquer les initiatives globales de FP 2000 et la concordance des changements effectués au niveau ministériel avec ceux, de plus grande envergure, apportés au gouvernement. Tous les employés doivent être invités à participer à ces ateliers.

Conclusion

Le changement culturel au sein des ministères devra être rigoureusement planifié et appuyé par un engagement ferme. La complexité de ce défi est exacerbée par le fait que les avantages ne se manifesteront pas immédiatement. FP 2000 est en soi une vision de changement culturel. Conformément aux conclusions tirées par les dix groupes de travail et le Secrétariat de FP 2000, les ministères doivent de plus en plus prendre la responsabilité d'intégrer cette vision à leurs mandats et de la concrétiser pour leurs employés. Par conséquent, les initiatives ministérielles concrètes prendront de plus en plus d'importance. Le temps et les efforts consacrés à l'avènement du changement promettent, à long terme, une fonction publique canadienne plus efficace, plus ouverte et plus innovatrice.

PLAN D'ACTION

Les priorités et les stratégies exposées dans le présent rapport dépendent en grande partie des mesures qu'adopteront de nombreux intervenants, soit les ministères (qui sont, comme l'avait indiqué le Groupe de travail dans son premier rapport, les principaux dépositaires d'enjeux) et les organismes centraux qui exercent des fonctions particulières dans le domaine de la formation et du perfectionnement (le Centre canadien de gestion, l'organisme de service spécial de la Commission de la fonction publique, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le nouveau Conseil de perfectionnement des ressources humaines). Mais elles dépendent bien plus encore des gestes que poseront tous les fonctionnaires, y compris les gestionnaires et les superviseurs. Le Groupe de travail, pour sa part, propose les conclusions suivantes quant aux mesures à prendre ou à éviter pour provoquer les changements voulus dans les domaines de la formation et du perfectionnement.

1. Dans l'esprit de FP 2000, il faut intensifier la formation afin d'entraîner une évolution de la mentalité des gestionnaires et de faire porter l'accent sur le service au public.

2. Même si la tentation est forte, il serait inutile d'attendre des données plus complètes sur les ressources consacrées à la formation et au perfectionnement et sur les spécialisations auxquelles elles sont accordées de préférence. Pour approximatives qu'elles soient, les estimations sur lesquelles on se fonde actuellement n'en demeurent pas moins le fruit d'efforts considérables déployés au cours des dernières années. Vu la diversité de la fonction publique et la difficulté que présente la formulation de définitions, l'intérêt de données supplémentaires est douteux et ne peut aucunement justifier le report de mesures qui s'imposent dès aujourd'hui.

3. Il est tout à fait légitime de vouloir éviter les chevauchements et rentabiliser l'exploitation des ressources existantes. Les organismes centraux ne devraient toutefois pas tenter d'intervenir directement dans ces questions. Il faut plutôt encourager la prise volontaire de mesures de rectification grâce à une structure de motivation. Avec le temps, il est en effet possible de combler les lacunes :
   - grâce au jeu réciproque des budgets d'exploitation et des contraintes constantes exercées sur les ressources;

- par des méthodes comptables qui permettent à un ministère de faire payer les services de formation que se procurent d'autres ministères;
- en mobilisant les milieux de la formation pour exploiter au maximum les résultats de la formation, en diffusant l'information et en faisant connaître les méthodes de formation les plus efficaces;
- en abordant la formation de façon systématique et en prévoyant un exercice de vérification qui aiderait les gestionnaires à prendre des décisions éclairées quant aux moyens les plus efficaces de dispenser la formation (à l'interne, par l'entremise d'autres ministères, par l'entremise des organismes centraux de formation, etc.).

4. Dans le climat de restriction actuel, il est peu probable que le Conseil du Trésor puisse accroître considérablement les fonds alloués à la formation et au perfectionnement. Selon toute vraisemblance, les fonds supplémentaires nécessaires devront provenir des budgets ministériels. Les quelques sous-ministres qui ont augmenté les dépenses de formation et de perfectionnement au cours du dernier exercice, malgré les restrictions budgétaires, ont manifestement reconnu l'importance de ces domaines. Il faudrait tout de même que le Conseil du Trésor établisse un fonds spécial de dix millions de dollars pour financer des études pilotes portant sur des cours de formation innovateurs ou la recherche de nouvelles méthodes et techniques didactiques. Cette suggestion s'inspire d'une pratique relativement courante dans le secteur privé, soit la création de fonds spéciaux que le président-directeur général d'une entreprise peut affecter à son gré. Les études ou la recherche seraient menées par la Commission de la fonction publique, le Centre canadien de gestion ou un ministère directeur; le produit final pourrait servir dans l'ensemble de la fonction publique.

5. Les sous-ministres ont pour rôle d'assumer le leadership au sein des ministères. À cet égard, ils devraient :

   o Adopter une politique ministérielle en matière de formation et de perfectionnement. Ils devraient déterminer s'il vaut mieux adopter une règle générale au ministère (par exemple, quatre jours par employé par exercice) ou encourager les gestionnaires à proposer des principes directeurs et des règles empiriques qui tiennent compte des besoins du programme ou de l'unité organisationnelle. La règle générale reflète dans une large mesure le degré d'importance attaché à la formation et elle permet de fixer une norme claire; par contre, elle peut être perçue comme un droit (ou un minimum).

- Élaborer un plan quinquennal de formation et de perfectionnement qui réponde aux besoins usuels du ministère et aux nouveaux besoins qu'a créé FP 2000, et en rendre compte. Les coûts de formation représentent, à l'heure actuelle, entre 1 et 2 pour 100 des salaires et des dépenses de fonctionnement et d'entretien. La plupart des ministères pourraient donc se permettre, au cours des cinq prochaines années, d'augmenter le budget de formation de 10 pour 100 par exercice. Ces chiffres sont modestes par rapport à ce que le gouvernement demande au secteur privé pour la même période, par l'entremise de la Commission de l'emploi et de l'immigration, soit une augmentation de 100 pour 100 des ressources consacrées à la formation. Les principaux éléments de ces plans devraient être communiqués aux organismes centraux dans le but d'enrichir le fonds d'information. En fait, l'orientation générale des plans devrait être exposée dans le rapport annuel présenté au premier ministre par le chef de la fonction publique, comme le propose le Livre blanc.

6. Les organismes centraux, sous la direction principale du Conseil de perfectionnement des ressources humaines, devraient :

   - Donner l'exemple à l'ensemble de la fonction publique en soulignant l'importance de la formation et du perfectionnement, en proposant aux ministères des domaines prioritaires, en offrant un soutien particulier à ceux qui oeuvrent dans le domaine de la formation, en diffusant de l'information et en faisant connaître les pratiques les plus efficaces.

   - Offrir des programmes et des services de formation par l'entremise de la Commission de la fonction publique ou du Centre canadien de gestion, selon le principe de récupération des coûts et à la demande des ministères.

   - Fixer à l'ensemble de la fonction publique, pour chaque exercice, des priorités dans le domaine de la formation et du perfectionnement, y compris l'ordre de priorité des études ou projets financés à même le fonds spécial mentionné ci-dessus.

   - Adopter un processus d'élaboration des plans pluriannuels de formation et de perfectionnement pour l'ensemble de la fonction publique. Chaque ministère aurait à préparer son propre plan; la synthèse de tous les plans ministériels constituerait le plan quinquennal préconisé dans

le Livre blanc. Le processus devrait comprendre la collecte et l'échange d'information au sein des ministères et des organismes centraux de formation, non pas à des fins d'approbation par les organismes centraux, mais pour encourager la mise en commun d'information, d'installations et de compétences. La planification, devrait accorder une large place à la consultation. Le Groupe de travail prévoit que le Secrétariat du Conseil du Trésor voudra établir un mécanisme permanent de consultation et d'examen, afin de repérer les lacunes et les chevauchements dans le plan d'ensemble et pour permettre l'expression d'avis sur le rendement ministériel, le bien-fondé des méthodes employées et la répartition des ressources de formation.

7. Maints rapports sur la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique insistent sur l'intérêt que suscite la formation chez les employés. C'est pourquoi il est primordial, au sein des organismes centraux comme des ministères, que les plans et les programmes soient passés en revue par les syndicats de la fonction publique et que les fonctionnaires aient voix au chapitre.

8. En conclusion, le Groupe de travail tient à rappeler à quel point il importe que les dirigeants de la fonction publique s'engagent à instaurer une culture d'apprentissage permanent, pour les organismes et pour les particuliers. En effet, pour réaliser les objectifs préconisés dans le Livre blanc de FP 2000, il faut une ferme direction comme celle évoquée ci-dessus, un plan de formation et de perfectionnement efficace, économique et conforme aux priorités exposées dans le présent rapport, ainsi que de nombreuses mesures connexes visant à encourager l'amélioration, l'initiative et l'imagination nécessaires à la réalisation d'objectifs précis, exposés sans équivoque.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Une culture d'apprentissage permanent

1. Le Groupe de travail recommande que les ministères commencent à prendre des mesures pour instituer une «culture d'apprentissage permanent» qui ferait partie des valeurs de la fonction publique. Dans ce contexte, les employés sont des apprenants dynamiques qui doivent :

- prendre une part active au processus de réflexion et de remise en question de la nature de leur travail et de son incidence au sein de l'organisation;
- se considérer comme des catalyseurs capables de modifier l'organisation;
- être convaincues que l'amélioration personnelle est toujours possible;
- se percevoir dans le cadre d'une relation d'échange et d'enrichissement mutuel avec l'organisation;
- se sentir libres d'offrir leur contribution et de formuler des suggestions valables et savoir que leur opinion a du poids.

Quant aux organisations qui appliquent la notion d'apprentissage dynamique, elles doivent :

- se percevoir comme des milieux adaptables pouvant tirer parti des initiatives des employés;
- être convaincues de leur capacité d'amélioration constante;
- fournir aux employés des points de repère non équivoques en fixant les buts et les objectifs du travail à accomplir;
- donner aux employés l'occasion de réfléchir, de remettre en cause, de discuter de nouvelles perspectives.

Les priorités en matière de formation et de perfectionnement

2. Il faut maintenir un haut niveau de formation liée à l'emploi et intégrer cette formation aux grandes valeurs de FP 2000. Dans ce contexte, il faut donner la priorité à l'amélioration de la qualité du service au public et des méthodes de gestion des ressources humaines.

Le service au public

Consultation

3. Les principes de consultation mis de l'avant dans le rapport du Groupe de travail sur le service au public devraient servir à l'évaluation des besoins de formation.

4. L'enseignement des compétences en consultation (écoute, communication, négociation et établissement de consensus) devraient à l'avenir être inclus dans les programmes de formation et de perfectionnement; les cours actuellement offerts devraient être adaptés de façon à refléter l'importance et l'envergure des consultations futures.

Contrôle et rétroaction

5. Il faudrait adapter les programmes de formation de base en gestion pour rendre compte de l'importance du suivi et de la rétroaction au niveau de la qualité du service; il faudrait aussi les faire porter entre autres sur les outils et les méthodes permettant d'exercer un contrôle et de jauger les réactions.

Gestion aux points de service

6. Inculquer au personnel des points de service (fournisseurs de services externes et internes) les grands principes de gestion applicables.

7. Élaborer des cours de base à l'appui de la prestation d'un service de qualité
   - pour enseigner aux superviseurs et aux gestionnaires la façon de gérer et de soutenir la prestation de services;
   - pour informer tous les autres employés fonctionnant au sein de la culture de service.

8. Fournir des services de conseil pour aider les employés à s'occuper des clients difficiles.

Généralités

9. Un programme d'information devrait être offert à tous les nouveaux employés; il devrait porter sur les services et programmes ministériels ainsi que sur ceux fournis par d'autres ministères et sur l'orientation de base en matière de service.

10. Il faudrait organiser des journées d'échange interministériel à l'intention des formateurs et des gestionnaires, pour faciliter l'établissement de réseaux et la mise en commun de l'information sur les méthodes employées pour améliorer le service au public et sur les produits de formation et de perfectionnement déjà utilisés ou prévus. Il serait également question des réussites du secteur privé et d'autres paliers de gouvernement.

11. Les efforts de formation doivent d'abord viser ceux qui sont le mieux placés pour transmettre le «message», en l'occurrence les superviseurs, les gestionnaires et les formateurs professionnels.

La gestion des ressources humaines

Définition et cadre

12. La gestion des ressources humaines devrait être définie comme la gestion des personnes et englober les systèmes de soutien (fonctions de l'administration du personnel) et l'interaction entre les gestionnaires et d'autres personnes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'organisation.

13. Les programmes de formation et de perfectionnement qui visent à améliorer les méthodes de gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique fédérale devraient tenter d'améliorer les relations des gestionnaires et des superviseurs, avec leurs clients, avec leurs subalternes, avec eux-mêmes et avec leur organisation.

14. À titre individuel, les gestionnaires et les superviseurs devraient prendre l'initiative et assumer la responsabilité de leur formation et de leur perfectionnement dans le contexte d'une culture d'apprentissage permanent.

15. Les mesures visant à améliorer les pratiques de gestion des ressources humaines devraient comprendre la prestation de services consultatifs et de planification des carrières, la diffusion de publications sur le leadership et les pratiques de gestion du personnel, des activités éducatives structurées et l'occasion de pratiquer la gestion des ressources humaines dans diverses situations professionnelles.

Engagement et mise en oeuvre

16. Les sous-ministres devraient inciter les gestionnaires à participer aux activités de formation et de perfectionnement visant à améliorer la gestion du personnel et veiller à ce que des fonds suffisants soient libérés à cette fin.

17. Les ministères devraient prendre des initiatives pour que, dans les milieux de la formation et du perfectionnement, les femmes, les personnes handicapées, les autochtones et les membres de minorités visibles soient équitablement représentés.

18. Les ministères devraient mettre en commun leurs efforts et leurs programmes de formation et d'emploi de membres de groupes désignés.

19. En planifiant et en mettant en pratique les programmes de formation et de perfectionnement, les ministères devraient veiller à prendre toutes les mesures raisonnables nécessaires pour supprimer les obstacles à la participation égale de tous les employés.

20. La participation de groupes désignés aux programmes de formation et de perfectionnement devrait être contrôlée au sein des ministères, afin de veiller à ce que tous les employés qualifiés aient un accès égal à l'avancement.

21. Les superviseurs et gestionnaires en région devraient avoir un accès égal aux activités de formation et de perfectionnement. Il faudrait créer des modules d'apprentissage à distance pour appuyer cet objectif.

22. Les superviseurs et les gestionnaires devraient être évalués en fonction de leurs compétences, de leurs capacités et de leurs pratiques de direction et de gestion et ils devraient être dûment récompensés ou mis en garde, selon le cas.

Activités de formation structurées

23. Les programmes d'information obligatoires destinés aux superviseurs, aux gestionnaires intermédiaires et aux membres de la catégorie de la gestion devraient être modifiés, s'il y a lieu, afin de refléter la nécessité urgente d'améliorer les pratiques de gestion des ressources humaines.

24. Le Centre canadien de gestion et la Commission de la fonction publique, en consultation avec les ministères, devraient élaborer un cours de base en gestion des ressources humaines pour refléter le nouveau milieu de travail préconisé par FP 2000; le cours devrait pouvoir être modifié selon les besoins des ministères et organismes intéressés.

25. Il faudrait élaborer d'autres cours de base sur des sujets de toute première importance comme la gestion de la diversité, et les offrir aux ministères et aux organisations.

26. Le Conseil du Trésor du Canada, le Centre canadien de gestion, la Commission de la fonction publique et les ministères devraient élaborer ensemble des modules types qui porteraient sur les nouveaux systèmes et pratiques de l'administration du personnel préconisés dans le Livre blanc.

27. Tous les cours et les activités de perfectionnement actuellement offerts devraient expliquer dans les grandes lignes les rôles du spécialiste du personnel et du gestionnaire, ainsi que les valeurs qui caractérisent les systèmes et méthodes efficaces de gestion des ressources humaines.

Services de consultation et de planification des carrières

28. Chaque ministère devrait mettre à la disposition des gestionnaires et des employés des renseignements et des outils aux fins de planification des carrières et d'amélioration des méthodes de gestion des ressources humaines.

Planification des carrières

29. L'expérience professionnelle qui permet aux gestionnaires d'acquérir les connaissances, les compétences et les capacités nécessaires pour diriger et gérer le personnel devrait faire partie intégrante de la planification du cheminement professionnel des gestionnaires du gouvernement. Il faut multiplier les occasions d'améliorer les capacités de gestion humaine des gestionnaires, grâce à des activités de perfectionnement.

Publications et sources d'information

30. Les superviseurs et les gestionnaires devraient pouvoir consulter les publications qui portent sur les pratiques de direction et de gestion du personnel. Il faut se pencher sur les moyens d'améliorer et de concilier le contenu des bulletins ministériels et des publications d'organismes centraux comme *Info-formation*, *La Revue du gestionnaire*, la *Chronique de la fonction publique* et *Optimum*.

Les milieux scientifiques

31. Il faudrait élaborer un énoncé précis de la mission ou de la raison d'être de chaque organisme scientifique.

32. Chaque organisme scientifique devrait préparer un plan général de formation qui porterait sur les démarches préalables à l'embauche, le recrutement, l'information de base, la formation des superviseurs et des gestionnaires et les perspectives de perfectionnement personnel.

33. Il faudrait engager des scientifiques pour doter l'organisme des nouvelles compétences requises. Chaque nouvelle recrue, en plus de recevoir un plan individuel de formation, devrait être jumelée avec un «mentor» chargé de lui apprendre les valeurs et les meilleures pratiques de l'organisme.

34. Il faudrait, outre les congés sabbatiques, encourager entre établissements scientifiques des échanges pouvant durer jusqu'à trois mois.

35. Il faudrait envisager la possibilité d'affecter un pourcentage fixe du budget de fonctionnement à la formation et au perfectionnement et le maintenir en période de compressions.

36. Il faudrait lever les restrictions actuelles concernant les déplacements des scientifiques qui se rendent à des conférences ou, à tout le moins, envisager de fixer une limite budgétaire, ce qui serait moins dommageable que la réglementation actuelle.

37. Il faudrait tisser des liens serrés entre les groupes clients et les scientifiques pour garantir la pertinence du travail, établir un climat de confiance et créer des attentes réalistes.

38. Il faudrait encourager les cadres supérieurs et les groupes clients à reconnaître et à récompenser le rendement et la gestion utiles et productifs dans le domaine scientifique. Il faudrait rendre hommage aux réalisations des équipes dont le succès résulte d'un effort commun.

39. Dans les milieux scientifiques, il faudrait affecter aux postes de gestion supérieure des personnes compétentes dans leurs disciplines respectives, au fait des principes de gestion et capables d'être des porte-parole crédibles dans les milieux scientifiques.

40. Il faudrait fournir une formation sur les relations humaines et les principes de gestion.

41. Il faudrait fournir une formation dans le domaine de la gestion des organismes scientifiques au moyen de cours actuellement dispensés par le Centre canadien de gestion.

Les initiatives dépassant les limites de la formation et du perfectionnement

42. Dans le contexte d'une culture axée sur le service à la clientèle, les ministères devraient étudier les initiatives fructueuses des secteurs public et privé en vue de les adapter à leurs propres besoins.

Plan d'action

43. Le Conseil des ressources humaines et le Secrétariat du Conseil du Trésor devraient établir un processus qui permettrait aux ministères et organismes centraux :

- d'examiner leurs activités de formation et de perfectionnement à la lumière des priorités et des stratégies exposées dans le présent rapport;
- de les modifier en fonction des objectifs et des priorités de FP 2000;
- d'élaborer des plans et de budgétiser les activités de formation et de perfectionnement nécessaires pour réaliser les objectifs en cinq ans.

La synthèse des plans individuels à la fin de la période initiale de planification constituerait le plan quinquennal de formation et de perfectionnement prévu dans le Livre blanc.

44. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait établir des mécanismes permanents de consultation et d'examen pour évaluer le rendement ministériel au chapitre de l'adaptation des activités de formation et de perfectionnement aux objectifs de FP 2000.

45. Un fonds spécial de dix millions de dollars devrait être établi par le Conseil du Trésor pour financer des études pilotes visant l'élaboration de cours de formation innovateurs ou la recherche sur les nouvelles méthodes et techniques didactiques. Les études ou la recherche seraient menées par la Commission de la fonction publique, le Centre canadien de gestion ou un ministère directeur; le produit final pourrait servir dans l'ensemble de la fonction publique. Il incomberait au Conseil de perfectionnement des ressources humaines de fixer la priorité des projets financés à même le fonds.

46. Les ministères devraient se doter d'une politique ministérielle d'affectation des ressources dans le domaine de la formation et du perfectionnement et envisager d'adopter un «étalon» ministériel (par exemple, quatre jours par employé par exercice) et d'augmenter de 10 pour 100 par an, au cours des cinq prochaines années, les ressources consacrées à la formation et au perfectionnement.

La mise en oeuvre du premier rapport du Groupe de travail

47. Les recommandations et les principes directeurs formulés par le Groupe de travail dans son premier rapport sont réaffirmés et devraient être mis en oeuvre.

Principes et concepts directeurs

. La formation et le perfectionnement sont des investissements qui améliorent le gouvernement et relèvent la qualité du service au public.

. FP 2000 attachera davantage d'importance à la responsabilité individuelle et au professionnalisme et exigera de chacun des connaissances et des compétences plus poussées.

. Il faut qu'une saine gestion des ressources humaines soit pratiquée au sein du gouvernement et que des politiques de perfectionnement avisées y soient en vigueur pour attirer des personnes compétentes à la fonction publique et les inciter à y demeurer.

- La formation et le perfectionnement du personnel font partie intégrante de la gestion à tous les niveaux; ils englobent une vaste gamme de priorités et d'activités, dont la formation en salle de classe n'est qu'un élément.

- Il existe une hiérarchie des responsabilités en matière de formation et de perfectionnement :
  - **chacun** est responsable de son cheminement professionnel et doit être disposé à se perfectionner et à apprendre en cours d'emploi, ainsi qu'à profiter pleinement des occasions de formation et de perfectionnement qui lui sont offertes;
  - les **superviseurs** sont des guides, des mentors et des conseillers qui sont chargés de veiller à ce que leurs subalternes possèdent les compétences et les instruments nécessaires à leur travail;
  - le **ministère** doit veiller à fournir un cadre propice au travail productif.

- Il existe une hiérarchie des besoins et des priorités dont il faut tenir compte, du triple point de vue de la personne, du ministère et de l'ensemble du gouvernement.

- Les ressources doivent correspondre aux besoins et aux priorités et être protégées au même titre que les capitaux d'investissement.

- En matière de formation et de perfectionnement, l'équité consiste à satisfaire les besoins de chaque employé aussi bien que ceux de l'ensemble de l'organisme; il est donc primordial de corriger les injustices passées.

Recommandations

- Il faut dorénavant insister sur la planification personnelle de la formation et des carrières et ce, dans un cadre distinct du régime d'appréciation du rendement.

- Il faut faire valoir que la définition des besoins et des priorités et la gestion des activités de formation et de développement font partie des fonctions des superviseurs et des gestionnaires.

- Il faut que les ministères continuent d'assumer la responsabilité principale en matière de formation.

- À tous les niveaux, il faut veiller tout spécialement à l'évaluation des besoins en matière de formation et de perfectionnement.

- Il faut évaluer avec plus de rigueur le bien-fondé et la rentabilité de diverses méthodes de formation et de perfectionnement.

- Il faudrait examiner la rentabilité et l'administration des programmes de perfectionnement en vigueur dans les ministères.

- Il faut envisager d'offrir de nouvelles occasions de perfectionnement aux fonctionnaires qui se distinguent par leur rendement et leur potentiel ou qui ont des besoins particuliers.

- Il faut contrôler la formation et le perfectionnement afin de veiller à ce que tous y aient également accès et à ce que les objectifs d'équité en matière d'emploi soient réalisés; les membres de groupes visés par la politique d'équité en matière d'emploi devraient être représentés plus que proportionnellement dans les programmes de formation et de perfectionnement désignés à ces fins.

- Il faudrait modifier le mandat du Conseil du Trésor de manière à accentuer le leadership, l'affectation des ressources, l'orientation des politiques, l'évaluation et l'obligation de rendre compte, tout en reconnaissant que l'élaboration et l'exécution des programmes relèvent des ministères, de la Commission de la fonction publique et du Centre canadien de gestion.

- Il faudrait remanier les politiques du Conseil du Trésor afin qu'elles reflètent les principes et les concepts directeurs et contiennent des dispositions précises concernant :
  - la redéfinition du rapport entre les compétences immédiatement nécessaires à un emploi, les exigences futures et les exigences attribuables au perfectionnement professionnel;
  - l'examen de la politique de formation relative au réaménagement des effectifs, de manière à offrir une formation en fonction des postes vacants, tant à l'avenir qu'à l'heure actuelle.

- Il faudrait décrire en termes simples les politiques, les systèmes et les programmes du Conseil du Trésor, dans des dépliants ou guides à l'intention des employés, des superviseurs, des gestionnaires, etc.

- Étant donné que la formation et le perfectionnement font partie intégrante de la gestion des ressources humaines, il faudrait remplacer le Conseil de la formation du personnel par un Conseil des ressources humaines investi d'un mandat plus général et pouvant entretenir des liens avec les groupes qui s'occupent de formation et de perfectionnement d'un point de vue fonctionnel.

- Il faudrait maintenir les comités de formation du Conseil de la formation du personnel, mais élargir la portée de leur mandat de façon à englober les activités et les programmes de perfectionnement.

- Il faudrait reconnaître officiellement le groupe de coordination de la formation qui réunit le Secrétariat du Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique et le Centre canadien de gestion, à titre de groupe de travail principal du Conseil des ressources humaines.

- Le Comité des directeurs de la formation devrait être collectivement responsable du soutien central et du partage de l'information, du matériel, des installations et de la technologie, pour l'ensemble du gouvernement.

- Le Centre canadien de gestion et la Commission de la fonction publique devraient conclure une entente de collaboration afin que les gestionnaires de tous les niveaux puissent continuellement acquérir des connaissances des compétences pertinentes.

Annexe A
(mentionnée au chapitre 2)

TYPES DE SERVICES GOUVERNEMENTAUX

Chaque organisme gouvernemental est unique en son genre et a sa propre raison d'être, son mandat, ses programmes, sa structure, etc. Il est toutefois utile de regrouper les divers organismes et leurs quelque 1000 programmes suivant les trois principales fonctions organisationnelles des organismes de service public : **(i) réglementation et exécution des lois; (ii) prestation de services «usuels», y compris ceux qui ont trait à la science et à la technologie; (iii) formulation de politiques et de législation**. Dans le rapport du Groupe de travail sur le service au public (aux chapitres 2, 4, 6 et 7), il est question des principales différences entre les trois fonctions organisationnelles, résumées ci-dessous :

Les organismes de réglementation protègent la santé et la sécurité publiques, veillent à l'équité des marchés économiques et assurent la réalisation d'autres objectifs socio-économiques. Ils utilisent divers moyens, dont les tarifs, le contrôle de l'immigration, des importations et des exportations, l'établissement et l'exécution de normes, l'adjudication des marchés, le contrôle des entrées et sorties par rapport aux marchés, l'établissement de prix et de contingentements, en plus d'avoir recours à diverses approches pour assurer la conformité à la réglementation.

Les organismes de réglementation dépendent surtout de clients et de dépositaires d'enjeux extérieurs avec lesquels ils ont toujours tenu des consultations discrètes, parfois dominées par les parties assujetties à la réglementation. Ces organismes, qui s'ouvrent de plus en plus et font l'objet de grandes attentes, devront augmenter la portée et le nombre des consultations qu'ils tiennent au sujet de leur activité, tant auprès des organismes visés par la réglementation que des autres dépositaires d'enjeux. Bon nombre d'organismes de réglementation se trouvent dans l'obligation de procéder à un profond remaniement interne en raison des exigences du public, qui demande des interventions plus efficaces mais moins gênantes, et en raison d'autres pressions, parfois internationales.

Les organismes de «services usuels» fournissent des services directs et indirects à des clients à l'extérieur ou à l'intérieur du gouvernement ou offrent des avantages financiers à des clients externes (particuliers, groupes, sociétés, ensemble du pays et autres gouvernements). Ces avantages financiers comprennent les prestations du Régime de pensions du Canada, les paiements d'assurance-récolte aux agriculteurs

et le versement à l'entreprise de contributions négociées, à l'appui des objectifs gouvernementaux. Les «services usuels» comprennent également les **activités scientifiques et techniques** qui donnent lieu à des innovations techniques et qui servent à la collecte, à l'analyse et à la diffusion d'innovations techniques connexes et de renseignements techniques pertinents. Une bonne partie de ce travail s'effectue en collaboration avec le secteur privé. Certaines activités visent l'amélioration de biens purement publics.

Les organismes de services usuels ont des clients et des dépositaires d'enjeux à l'externe et à l'interne. En fait, la répartition varie considérablement au sein de ce groupe important. Par le passé, à l'instar des organismes de réglementation, ces organismes (y compris ceux qui s'occupent d'activités scientifiques et techniques) ont entamé des consultations très discrètes auprès de leurs clients. Ces consultations étaient parfois superficielles, parfois dominées par les clients. Dorénavant, les organismes de services usuels, dont certains sont de plus en plus visibles, devront augmenter la portée et le nombre des consultations auprès des clients et des dépositaires d'enjeux, au sujet du maintien de la raison d'être, des objectifs et de la rentabilité des services fournis. De plus en plus, la nécessité d'une refonte de l'organisation s'impose puisqu'elle est la condition de l'amélioration des services.

Les organismes chargés de l'élaboration de politiques s'occupent de cerner les grandes orientations des activités gouvernementales dans un domaine stratégique donné, normalement à moyen ou à long terme, et souvent dans des secteurs très complexes et/ou controversés.

Il s'agit habituellement de petites unités fonctionnant au sein de ministères, sauf quelques exceptions importantes. Leurs clients et dépositaires d'enjeux sont généralement externes; par le passé, ils ont entrepris de vastes consultations, quoique souvent non structurées, auprès de leurs clients et d'autres intéressés. Certains organismes chargés de l'élaboration de politiques attirent parfois l'attention du public, mais la plupart ne suscitent pas un intérêt constant. Certains de ces organismes subiront une réorganisation, dans le cadre du remaniement du ministère ou de l'organisme dont ils dépendent.

Les trois types d'organismes gouvernementaux se distinguent considérablement à plusieurs égards, ce qui influe sur leur mission et leurs besoins connexes en matière de formation et de perfectionnement :

- la composition de la clientèle (externe et interne) et des groupes de dépositaires d'enjeux;

- les tendances nouvelles et traditionnelles concernant la communication, la consultation, la formation de consensus et la rétroaction au sujet des attentes en matière de service;

- le caractère public de l'organisme et les pressions internes et externes qui sont exercées sur lui en vue d'accroître son obligation de rendre compte;

- la nécessité plus ou moins grande d'une restructuration en vue de satisfaire aux attentes en matière de service dans les années 1990 et au-delà.

Annexe B
(mentionnée au chapitre 2)

PRINCIPES DE CONSULTATION
élaborés par le
Groupe de travail sur le service au public (FP 2000)

1) La consultation entre le gouvernement et le public est la pierre angulaire de l'élaboration efficace de la politique d'intérêt public et du service au public. La consultation est une condition, pas un processus ajouté après coup.

2) Le respect mutuel de la légitimité et des points de vue de tous les intervenants est une des conditions fondamentales de la réussite d'une consultation.

3) Dans la mesure du possible, le processus de consultation devrait réunir tous les intervenants susceptibles d'apporter une contribution valable ou d'être affectés par l'issue de la consultation.

4) Certains intervenants ne disposent pas des ressources ou de l'expertise voulues pour participer au processus de consultation. Ainsi, il pourrait être nécessaire de leur accorder une aide financière ou une autre forme de soutien pour veiller à ce qu'ils aient voix dans le processus.

5) La consultation peut être amorcée soit par le gouvernement même, soit par une source externe - dans un cas comme dans l'autre, l'autre partie est tenue de donner réponse.

6) Le programme et le processus de la consultation devraient pouvoir faire l'objet de modifications. Les questions, les objectifs et les restrictions doivent être établis dès le départ.

7) L'issue de la consultation ne doit pas être déterminée à l'avance. La consultation ne doit pas constituer un moyen de communiquer des décisions déjà prises.

8) Il est essentiel que toutes les parties en cause comprennent clairement le but et les attentes de tous les intervenants et ce, dès l'amorce du processus.

9) Les compétences requises pour qu'une consultation se déroule de façon efficace sont l'écoute, la communication, la négociation et la réalisation d'une entente. Les intervenants devraient maîtriser ces compétences.

10) Pour qu'une consultation réussisse, elle doit être fondée sur des valeurs comme l'ouverture, la franchise, la confiance et la limpidité de l'objet et du processus.

11) Les intervenants qui participent au processus de consultation devraient être dotés d'un mandat explicite. Ils devraient pouvoir influencer l'issue du processus et avoir un intérêt à tirer de la mise en oeuvre de toute mesure convenue.

12) Tous les intervenants doivent avoir un accès raisonnable à toute information pertinente et s'engager à mettre en commun l'information dont ils disposent.

13) Les intervenants devraient avoir une idée assez claire du temps qui devrait être consacré à la consultation et ils devraient en tenir compte dans la conception du processus.

14) En fait, une consultation réussie suppose une association. Elle entraîne un partage de la responsabilité du processus et de son issue.

15) Un processus de consultation efficace n'aboutit pas toujours à un consensus; cependant, il devrait permettre une meilleure compréhension du point de vue de chacun des intervenants.

16) Quant le processus de consultation débouche sur un consensus, les intervenants devraient, dans la mesure du possible, assumer la responsabilité de la mise en application des recommandations qui en résultent.

Annexe C
(mentionnée au chapitre 2)

EXEMPLES DE MODES DE CONSULTATION

Il y a cinq ans, **Agriculture Canada** a lancé un grand programme de consultation publique. L'examen des politiques agricoles est une vaste entreprise visant à harmoniser la politique fédérale avec les nouvelles circonstances du secteur agricole, comme les subventions au commerce, la sécheresse, etc. Quatorze groupes de travail nationaux ont été formés; ils comptaient parmi leurs membres des représentants de tous les dépositaires d'enjeux : Agriculture Canada (administration centrale et régions), ministères provinciaux, producteurs, transformateurs, chercheurs, enseignants et consommateurs. Le processus a connu un tel succès que le ministère a maintenu les groupes comme organes de collecte des renseignements sur les questions stratégiques.

L'examen de la mission du ministère est l'initiative qui vise actuellement à étudier la raison d'être fondamentale du ministère, à reformuler sa mission pour la prochaine décennie et à affirmer ses valeurs ministérielles. Trente et une personnes connaissant bien les aspects spécialisés et généraux d'Agriculture Canada ont été chargées par le sous-ministre de rédiger des énoncés sur la mission, les valeurs et la philosophie du ministère. On a incité les membres du groupe à consulter les employés de leurs propres organismes dans le cadre de la rédaction des premières ébauches. L'étape suivante consiste à soumettre le projet à des groupes consultatifs formés d'employés du ministère et de dépositaires d'enjeux dans tout le Canada. L'énoncé de mission, modifié en fonction des suggestions des groupes, sera présenté à la haute direction du ministère en mai 1991. Fait particulièrement intéressant, les recommandations de FP 2000 en matière de service au public ont été intégrées à la mission du ministère.

Responsable : M. Ian De Laroche, sous-ministre adjoint
Communications et Consultations,
Agriculture Canada, (613) 995-5880.

Le Service correctionnel du Canada (SCC) a de longue date entrepris des consultations intensives, tant internes que publiques. Les exemples les plus récents sont la formulation de la «Mission du Service correctionnel du Canada» et la création du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale.

La Mission du Service correctionnel du Canada a été rédigée en 1988. Deux ans après, il est clair que les consultations et les efforts qui ont mené à l'élaboration de ce document ont commencé à transformer l'image du Service. Un groupe d'étude constitué des plus hauts fonctionnaires du Service s'est mis à la tâche, il a cherché à cerner les valeurs fondamentales de l'organisation; il s'est ensuite demandé ce que devrait être le Service à l'aube du siècle prochain, puis il a rédigé un document de prospective. Le principal syndicat du Service participait aussi aux travaux. On a sollicité la participation des employés d'un bout à l'autre du pays. Les personnes purgeant une peine de prison ont donné leur avis. Le public a également collaboré au projet par le biais de centaines de groupes d'intérêt. Les résultats sont clairs. Trois solliciteurs généraux ont appuyé l'élaboration ou approuvé la Mission qui guide le Service vers l'avenir.

Après plusieurs années d'hésitation, il a été décidé de fermer la Prison des femmes, seul établissement pénitentiaire fédéral pour les femmes au Canada, et de fournir de meilleurs programmes dans les centres régionaux du pays. Comment en est-on finalement arrivé à cette décision difficile? Grâce à la consultation et à l'écoute efficaces et grâce à la participation active.

Le groupe de travail sur les femmes purgeant une peine fédérale est un modèle de partenariat entre les secteurs public et privé. Ce groupe était coprésidé par le Service correctionnel et la Société Elizabeth Fry. Parmi ses membres, se trouvaient des spécialistes du domaine correctionnel, des représentants d'organismes de bénévoles, des groupes de femmes et des Canadiens autochtones. Le groupe de travail a rencontré tous les organismes fédéraux et provinciaux intéressés et des groupes des secteurs public et privé et il a écouté les points de vue de toutes les délinquantes sous juridiction fédérale qui souhaitaient être entendues. Il en a résulté un rapport convaincant qui exprimait clairement un accord sur ce qui devait être fait. L'appui était sans équivoque. Le solliciteur général a annoncé en octobre 1990, au nom du gouvernement, l'approbation des recommandations.

Responsables : M. Willie Gibbs, sous-commissaire pour la région de l'Atlantique, Service correctionnel du Canada, (506) 857-6377.
M. Mario Dion, sous-commissaire, Programmes et opérations correctionnels, (613) 995-7002.

Documents : *La Mission du Service correctionnel du Canada*, avril 1990.
Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale.

Responsable : Jane Miller-Ashton, (613) 995-2554.

Environnement Canada a effectué une vaste consultation publique sur le Plan vert, sous forme de séances d'information, de séances de consultation et d'autres occasions de participer à l'élaboration d'une nouvelle politique en matière d'environnement.

Les séances d'information, qui ont attiré 5 700 personnes, se sont déroulées dans 39 villes. Elles ont permis au plus grand nombre possible de Canadiens de connaître le projet et d'apprendre par quel moyen ils pouvaient donner leur opinion sur le sujet.

Les séances de consultation tenues dans 17 villes ont attiré plus de 3 500 représentants de toutes les classes de la société canadienne. Dans le cadre de ces ateliers d'un jour et demi, on a incité les participants à discuter des questions soulevées dans le document-cadre du Plan vert et à formuler des suggestions à l'intention du gouvernement. Un rapport sommaire a été envoyé aux participants peu après les séances. Des ministres du Cabinet et des cadres supérieurs d'Environnement Canada ont participé dans la mesure du possible aux ateliers.

Pour ce qui est des autres occasions de participation, il faut signaler une importante campagne de communication interactive, pendant laquelle on a incité le public à communiquer avec le ministre de l'Environnement (1 000 messages ont été reçus), la distribution de questionnaires (2 000 ont été retournés), l'expédition de cartes postales pour recueillir l'opinion publique (1 600 ont été retournées), et l'établissement de lignes sans frais qui ont permis d'acheminer plus de 5 000 appels.

Responsable : M^me^ Leslie Whitby, directrice nationale des activités de consultation, Environnement Canada, (819) 997-1246.

Document : *Compte rendu des consultations sur le Plan vert*,
Gouvernement du Canada, août 1990.

La Bibliothèque nationale du Canada a entrepris, entre 1985 et 1988, une importante consultation auprès des provinces et des responsables de bibliothèques pour cerner les problèmes de partage des ressources bibliothécaires et pour formuler des solutions que la Bibliothèque nationale pourrait mettre en oeuvre elle-même ou en collaboration avec d'autres bibliothèques. C'était le premier effort de ce type déployé à l'échelle du pays par la Bibliothèque nationale.

La Bibliothèque nationale a fait parvenir un ordre du jour/guide de discussion aux membres des associations bibliothécaires canadiennes et aux cadres provinciaux intéressés, pour susciter les commentaires. Le document final, qui exposait les questions à résoudre, a été envoyé aux participants aux réunions régionales.

Il y a eu vingt et une réunions régionales à raison d'une par province, sauf au Québec (5) et en Ontario (6); une vingtaine de bibliothécaires en chef d'universités, de grandes bibliothèques publiques et de bibliothèques spécialisées (d'entreprises ou d'établissements) y ont participé. Les discussions de deux jours portaient sur la compilation de faits, sur les plus récentes réalisations en matière de partage des ressources bibliothécaires dans chaque province, sur les obstacles qui entravent la collaboration et sur d'éventuelles solutions.

Le rapport final, publié au début de l'automne 1990, tirait parti de l'analyse des divers rapports de réunion régionale ainsi que des commentaires formulés par les participants et les autres dépositaires d'enjeux.

Responsable : M^lle^ Hope Clément, directrice générale adjointe, Bibliothèque nationale du Canada, (613) 992-7059.

Document : *Mise en commun des ressources au Canada*, Bibliothèque nationale du Canada, 1990.

Revenu Canada, Douanes et Accise a récemment tenu plusieurs consultations publiques sur l'administration de la taxe sur les produits et services (TPS) et sur la mise en oeuvre des initiatives de Douanes 2000.

Ces consultations, entamées en octobre 1989, visent à donner aux divers dépositaires d'enjeux l'occasion d'informer les ministères de leurs opinions et d'influer sur la façon dont sera mise en oeuvre et administrée la TPS. Un Service des consultations s'occupe de la coordination de cette entreprise d'envergure nationale. Les

principales organisations visées sont les entreprises représentées par des associations, les petites entreprises non représentées, les fiscalistes et des groupes d'intérêt comme les municipalités, les universités, les écoles et les organismes sans but lucratif. Plus de 300 organismes de ce genre ont été invités à rencontrer des cadres supérieurs du ministère depuis 1989, et les réunions se poursuivent, même si la taxe est entrée en vigueur.

Diverses techniques facilitent la participation du public : rencontres individuelles avec des associations, demandes d'exposés de principes, séances de groupes de consultation, comité des consultations auprès des petites entreprises, distribution de documents aux fins de commentaires. La Division des petites entreprises est chargée de se renseigner sur l'opinion des nombreuses entreprises non représentées par des associations. Le Comité consultatif du ministre et celui du sous-ministre veillent à ce que les intérêts respectifs des entreprises privées et des fiscalistes entrent en ligne de compte.

Responsable: M. Brian Shackleton, directeur, Service des consultations de la TPS, Revenu Canada, Douanes et Accise, (613) 954-7965.

Documents: (GST) Consultations Program, 3 mai 1990.
Consultation with Respect to the Implementation of the GST, novembre 1989.

Annexe D
(mentionnée dans l'introduction)

RÉPERCUSSIONS QU'ONT SUR LA FORMATION LES RAPPORTS D'AUTRES GROUPES DE TRAVAIL DE FP 2000

Introduction

Outre les priorités de formation définies dans le rapport du Groupe de travail sur la formation et le perfectionnement, des besoins précis en matière de formation ont été soulignés par d'autres groupes de travail.

Un nombre relativement limité de recommandations portent principalement sur la formation, mais la plupart des rapports semblent supposer une formation, officielle ou non, pour veiller à ce que soient instaurés tous les changements nécessaires touchant la culture, les attitudes, les politiques et les pratiques.

La principale nécessité relative à la «formation» (au sens large) consiste à changer les attitudes et la culture actuelles des ministères, parmi les gestionnaires et le personnel. Dans le cadre de ce changement, il faut établir une fonction publique représentative où l'on utilise les talents de tous les employés.

Un exposé de la formation requise, basé sur les rapports d'autres groupes de travail, est donné ci-après. Les organismes responsables proposés figurent également dans les tableaux.

Besoins précis en matière de formation

Gestionnaires	CCG[1]	CFP[1]	Ministères
- Améliorer le contenu et le volume des cours de perfectionnement en ce qui a trait à la gestion des ressources humaines.	C/P[2]	C/P	C/P
- Formation en matière d'écoute, de communication, de leadership et autres aptitudes en relations humaines.	C/P	C/P	P
- Formation concernant l'utilisation des périodes de stage : renvoi en cours de stage, encadrement, entrevues, repérage des lacunes de rendement, techniques relatives aux employés difficiles, évaluations justes et objectives du rendement.	C/P	C/P	P
- Formation en relations de travail, y compris l'interprétation des conventions collectives.	C[3]/P	C/P	P
- Formation relative aux changements dans les pouvoirs délégués par le ministère des Approvisionnements et des Services et celui des Travaux publics, y compris les nouvelles politiques administratives, les niveaux d'autorité et les répercussions.			C/P[4]
- Formation relative à l'utilisation et aux possibilités la technologie.	[5]	[5]	[5]
- Formation relative au nouveau système de classification.	C[3]/P	C[3]/P	P

---

[1] Lorsque le CCG et la CFP figurent tous deux comme concepteurs et fournisseurs d'un service de formation, il peut s'agir soit d'une entreprise en collaboration, soit d'un partage des fonctions entre les SM et les EX (CCG) et les gestionnaires intermédiaires et les superviseurs (CFP).

[2] C = Conception
P = Prestation

[3] Avec l'aide du SCT.

[4] Avec l'aide du ministère des Approvisionnements et des Services et du ministère des Travaux publics.

[5] Doit être intégré aux cours offerts par le CCG et la CFP ainsi qu'à certains cours techniques donnés par les ministères, grâce à des achats effectués auprès du secteur privé ou de la CFP.

- Formation relative au nouveau système de dotation en personnel.	C/P	C/P	P
- Formation relative au nouveau système de rémunération.	C[5]/P	C[5]/P	P
- Formation relative au nouvel éventail d'avantages sociaux.	C[5]/P	C[5]/P	P
- Formation relative à la reconnaissance et aux récompenses.			C/P
Employés	**CCG**	**CFP**	**Ministères**
- Formation plus poussée au sujet de tous les aspects du service au public, priorité accordée au personnel des points de service.		C/P	C/P
- Formation en relations humaines pour ceux qui ont affaire au public.		C/P	C/P
- Information de base à l'intention du nouveau personnel.		C/P	
- Formation relative à l'usage de la technologie.		C/P[6]	C/P
- Formation relative aux méthodes de consultation.	C/P	C/P	C/P
- Recyclage des PE dans les domaines suivants : - dotation en personnel; - classification; - avantages et rémunération; - relations de travail.		C[5]/P	P
- Recyclage des PG et d'autres employés au sujet des nouvelles politiques administratives.		C/P	P

---

[6] Devrait être intégrée dans les cours offerts par la CFP et dans certains cours techniques offerts par les ministères, grâce à des achats effectués auprès du secteur privé ou de la CFP.

Annexe E

MÉTHODOLOGIE ET REMERCIEMENTS

Pour préparer son deuxième rapport, le Groupe de travail a examiné les rapports des neuf autres groupes et le Livre blanc et il s'est inspiré des documents et des idées qui lui ont été présentés pendant les premier et second stades des travaux. Ces documents et ces idées ont été soumis par les syndicats de la fonction publique, les directeurs de la formation des ministères, les directeurs du personnel, le Secrétariat au multiculturalisme du Secrétariat d'État, le Groupe de travail sur les obstacles rencontrés par les femmes dans la fonction publique et de nombreux fonctionnaires, à titre individuel ou collectif. Des mémoires ont été déposés par des syndicats de la fonction publique : la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, l'Association professionnelle des agents du Service extérieur, l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada et l'Alliance de la fonction publique du Canada.

Le Groupe de travail tient à remercier tout particulièrement les directeurs de la formation et les collaborateurs des groupes de travail dont le mandat touchait les principaux chapitres du présent rapport, de même que les personnes qui ont contribué aux études de suivi signalées dans l'introduction. Le Groupe de travail souhaite également remercier les auteurs de divers chapitres du rapport : M[me] Suzanne Peters, de la Commission de la fonction publique, pour le chapitre sur la formation et le perfectionnement au sein d'une culture d'apprentissage permanent et celui sur les initiatives dépassant les limites de la formation et du perfectionnement; M. Robert Mercer, du Centre canadien de gestion, pour le chapitre sur la gestion des ressources humaines; M[me] Nicole Mendenhall, de Revenu Canada-Douanes et Accise, pour celui sur le service au public.